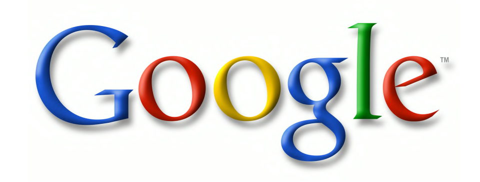
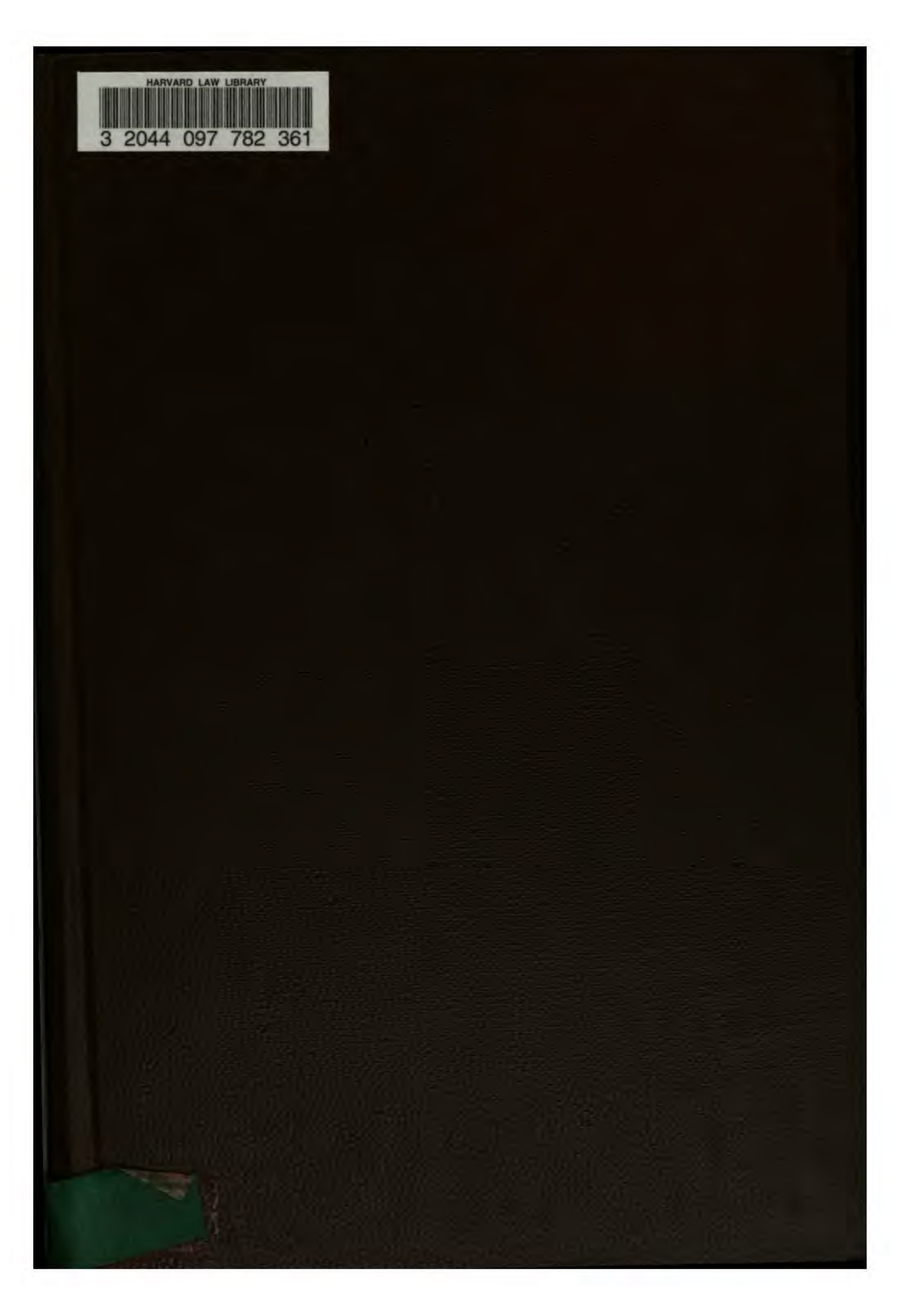




HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 097 782 361


VE
RI
TAS

FRANCE

LA DÉMOCRATIE

ET

L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE

ÉTUDE HISTORIQUE, JURIDIQUE ET POLITIQUE

PAR

NICOLAS SARIPOLOS

DOCTEUR EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

> « Ὑπόθεσις μὲν οὖν τῆς δημοκρατικῆς πολιτείας ἐλευθερία... Ἐλευθερίας δὲ ἓν μὲν τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν · καὶ γὰρ τὸ δίκαιον τὸ δημοτικὸν τὸ ἴσον ἔχειν ἐστὶ κατ' ἀριθμὸν... κύριον δὲ τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν. »
> ['Αριστοτέλους πολιτικῶν, βιβ. ΣΤ', κεφ. α', 6.]
>
> La liberté est le principe de l'État démocratique. Le premier caractère de la liberté est l'alternative du commandement et de l'obéissance ; dans la démocratie, le droit politique est l'égalité d'après le nombre . . . et la décision souveraine doit appartenir à la majorité. [ARISTOTE, *Politique*, L. VI, c. I, 6.]

AVEC UNE PRÉFACE DE M. LARNAUDE

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DIRECTEUR DE LA REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

TOME PREMIER

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—

1899

S.

PRÉFACE

Les minorités ont-elles des droits, et quels droits? Voilà la question que ce livre essaye de résoudre.

La science politique n'en connaît pas de plus difficile. Elle se pose dans l'État depuis plus longtemps qu'on ne le croit. Elle s'élève aussi dans des formations collectives d'un ordre moins élevé, et j'ai toujours été étonné que les nombreux publicistes que le problème de la représentation proportionnelle a suscités n'aient jamais regardé de ce côté pour essayer d'y découvrir quelques points de repère ou des analogies. Dans la commune, dans la société de spéculation, des précautions, souvent minutieuses, sont prises pour sauvegarder le droit des minorités. Pourquoi en serait-il autrement ici?

La difficulté est plus grande, je le reconnais, que dans les groupements dont je viens de parler. Dans ceux-ci, il s'agit, avant tout, de protéger des intérêts d'ordre économique, toujours susceptibles d'une délimitation précise. Notre problème met au contraire en jeu des intérêts politiques dont la nature est toujours quelque peu vague et la détermination plus arbitraire.

Mais la difficulté d'un problème ne doit pas nous empêcher d'en chercher la solution. Et il semble que cette solution, dans certains pays, soit particulièrement urgente.

L'application brutale du système majoritaire blesse en effet trop violemment les sentiments les plus élémentaires de l'équité et de la justice. La mesure paraît comble. On en arrive, en procédant ainsi, à introduire d'une manière permanente la guerre parmi les citoyens. On s'y prépare d'abord en préparant l'élection, et, une fois la bataille gagnée, on la continue sans merci. Le vainqueur n'épargne au vaincu ni les outrages, ni les humiliations, ni les injustices.

Qu'il en fût ainsi à l'époque où la cité comptait des classes différentes, qu'on tînt alors jalousement à l'écart les catégories politiquement et civilement inférieures de la population, cela se comprend et s'explique. Mais aujourd'hui la cité ne renferme que des égaux, et malgré la proclamation de ce principe essentiel de l'État moderne, nous n'hésitons pas à traiter plus durement les vaincus de la bataille électorale que les anciens ne traitaient leurs classes inférieures, jusqu'au moment où les vaincus d'aujourd'hui, vainqueurs à leur tour, feront subir un traitement pareil ou pire à leurs adversaires !

Il y a là non seulement une injustice flagrante, mais une inconséquence. J'ajoute qu'il en résulte pour l'État un dommage des plus graves, et c'est peut-être ici, au point de vue juridique, la considération décisive.

On oublie trop que l'État n'est pas composé seulement des générations d'aujourd'hui, mais qu'il comprend aussi celles de demain. Les votants d'aujourd'hui n'en sont que la représentation actuelle et périssable, et, fussent-ils unanimes, ils ne peuvent se considérer

comme l'État lui-même, qui est en dehors d'eux, qui les domine. Mais qu'est-ce à dire ? Ce n'est même pas l'unanimité que l'on investit de prérogatives redoutables, c'est la simple majorité ! C'est une majorité peut-être insignifiante, peut-être factice, qui seule pendant quelques années sera l'organe de l'État ! Et la minorité, peut-être composée des éléments les plus importants de l'État, on ne lui donnera même pas un os à ronger !

Est-ce là une organisation conforme, je ne dirai pas seulement aux véritables intérêts, mais à la véritable nature de l'État ?

Le problème posé est celui des droits des minorités. Il va beaucoup plus loin que le principe de l'élection proportionnelle. Mais il faut bien commencer par quelque chose. Commençons donc par organiser l'élection proportionnelle, détruisons cette loi brutale du nombre. Nous verrons plus tard si, dans les assemblées elles-mêmes, les minorités ne doivent pas avoir certains droits. Nous verrons même, problème plus grave encore, si l'État ne devrait pas avoir un organe plus durable, moins contingent, moins sensible aux sautes de vent et aux tempêtes, que la représentation majoritaire et minoritaire, même réunies !

Ce sont là problèmes d'avenir. Celui de l'élection proportionnelle est une question du présent. Ce n'est même plus une question dans certains pays qui l'ont organisée et qui la pratiquent à leur grande satisfaction.

La France sera-t-elle la dernière à appliquer l'idée, à en tenter tout au moins l'expérience ? Je ne sais. Mais

ce que je n'ignore pas, car je le ressens, c'est le grand sentiment de tristesse qui s'empare de ceux qui observent avec attention le mouvement législatif de cette fin de siècle.

La France, qui a tenu si longtemps la tête dans cette féconde émulation législative qui consiste à chercher incessamment la meilleure formule des progrès économiques, sociaux ou politiques, a perdu le rang qu'elle a si longtemps et si glorieusement occupé. L'activité législative, par laquelle elle a si longtemps donné le ton et fourni des modèles aux autres peuples, semble presque tarie. Ce qui est plus pénible à constater encore, c'est que souvent, après avoir trouvé, inventé, créé de toutes pièces, avant les autres, des idées nouvelles en politique, en législation, elle les laisse chez elle dans l'état rudimentaire de leurs débuts, tandis qu'ailleurs, on les remanie, on les réorganise, on les perfectionne incessamment. C'est la France qui a la première proclamé le suffrage universel. Peut-on dire que, à l'heure actuelle, ce soit chez elle que son fonctionnement est le mieux organisé ? Personne ne le soutiendra ! Il semble que nous prenions plaisir à travailler... pour les autres, et que, comme nous nous sommes laissé prendre les plus belles découvertes coloniales, nous soyons incapables de donner la dernière main à nos découvertes législatives.

Tout au moins, pour le problème de la représentation proportionnelle, restera-t-il quelque chose à la science française. C'est à son contact qu'est né ce livre, qui contient certainement l'exposé le plus complet de la question à l'heure actuelle.

M. Saripolos, qui porte un beau nom dans la science du droit, a fait, en l'écrivant, un coup d'essai qui est un coup de maître. Il est sans doute fils de la Grèce, cette terre sainte de l'art et de la littérature, mais il est un peu aussi l'enfant adoptif de la douce France. Ses deux patries expliquent peut-être le mérite de ce livre qui me paraît fait du clair génie des deux peuples à qui la science politique doit tant, puisqu'ils lui ont donné Aristote et Montesquieu, l'immortelle *Politique* et l'admirable *Esprit des lois*.

FERDINAND LARNAUDE,
**Professeur de droit public général
à l'Université de Paris.**

BIBLIOGRAPHIE

AUTEURS GRECS ANCIENS CITÉS

Aristote, t. I, 1-5, 68, 125, 126, 134, 135, 138, 139, 144, 146, 147, 197, 198, 210, 212, 221, 232-237, 248, 256, 273, 282-283, 285, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 331, 352, 353, 355, 361, 362, 365, 415, 438, 440, 450, 457, 458, 459, 478, 479 ; t. II, 13, 72, 74, 75, 90, 109, 113, 115, 134, 135, 186, 241, 243, 258, 345, 348, 370, 467, 468, 469-471, etc., etc.
Aristophane, t. I, 232, 233, 235, 259, 474 ; t. II, 342.
Denys d'Halicarnasse, 199.
Diog. Laërte, 137.
Eschyle, 252.
Euripide, 457.
Homère, t. II, 226.
Platon, t. I, 211, 232, 234, 264, 300, 441, 478 ; t. II, 125, 174, 190, 341.
Sophocle, t. I, 121, 233, 273 ; t. II, 158.
Thucydide, t. I, 199, 234, 278, 367, 368, 440, 441, 478, 480 ; t. II, 346.

I. — Travaux de langue française.

A) BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE.

Alaux. — *La vraie démocratie, séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 131 (1889).

Annuaire statistique de la Belgique (ministère de l'intérieur et de l'instruction publique), 23e année (1892), t. XXIII, p. 117 et 25e année (1895), t. XXV, p. 124 et s.

Archives parlementaires de 1787 *à* 1860, *recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, imprimé sous la direction de MM. J. Mavidal et E. Laurent, 1re série (1787 à 1799), 2e édition.

Argenson (marquis d'). — *Considérations sur le gouvernement an-*

cien et présent de la France comparé avec celui des autres États, 2e éd., Amsterdam, 1784.

Avenel (H.). — *Comment vote la France, dix-huit ans de suffrage universel* (1876-1893), Paris, 1894.

Blackstone. — *Commentaires sur les lois anglaises*, trad fr., Bruxelles, 1774.

Barante. — *Questions constitutionnelles*, Paris, 1849.

— *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, 2e éd., Paris, 1863, t. I.

Barthélémy Saint-Hilaire. — *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques*, 9e livraison), Paris, 1849.

Bagehot. — *La constitution anglaise*, tr. fr., Paris, 1869.

Baudrillart. — *Bodin et son temps, tableau des théories politiques et des idées économiques au XVIe siècle*, Paris, 1853.

Batbie. — *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 1re éd., Paris, 1861, t. I.

Beaussire. — *Les principes du droit*, Paris, 1888.

Benoist (Ch.). — *Sophismes politiques de ce temps, étude critique sur les formes, les principes et les procédés du gouvernement*, Paris, 1893.

— *La politique*, Paris, 1894.

— *La souveraineté du peuple*, *Réforme sociale* du 16 décembre 1895.

Bentham. — *Tactique des assemblées législatives délibérantes suivie d'un traité des sophismes politiques* (2e éd. Dumont, Paris, 1822).

Berney. — *L'initiative populaire* (*recueil publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne à l'occasion de l'exposition nationale suisse*), Genève, 1896.

Beudant. — *Le droit individuel et l'État*, Paris, 1891.

Bismarck. — *Les discours de M. le prince de Bismarck avec sommaires et notes*, éd. fr., Berlin, t. I, p. 31 et s.

Bigeon. — *Sieyès, l'homme, le constituant*. Paris, 1893.

J. Bodin. — *Les six livres de la République*, Lyon, MDCXIX (1re éd., 1576).

Boetie (de la). — *Discours sur la servitude volontaire*.

Bornhak. — *La transformation du self-government anglais dans l'Amérique du Nord*, *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 468 et s.

Boutmy. — *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris, nouv. édit., 1898.

— *Études de droit constitutionnel*, 1re éd., Paris, 1888.

Borel. — *Étude sur la souveraineté et l'État fédératif*, 1886.

Brette. — *Recueil de documents relatifs à la convocation des États-Généraux de 1789*, Paris, 1894.

Buchez et Roux. — *Histoire parlementaire de la Révolution française*

ou journal des assemblées nationales depuis 1789 *jusqu'en* 1815, Paris, MDCCCXXXV.

Capitant. — *Introduction à l'étude du droit civil,* Paris, 1898.

Caudel. — *Les élections allemandes du* 16 *juin* 1898 *et le nouveau Reichstag, Annales de l'école libre des sciences politiques,* 15 novembre 1898.

A. de Chambrun. — *Droits et libertés aux États-Unis, leurs origines et leurs progrès*, Paris, 1891.

— *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, 2e éd., Paris, 1896.

Comte de Chambrun. — *Fragments politiques*, Paris, 2e éd., 1872.

C. Chassin. — *Les élections et les cahiers de Paris en* 1789 (*collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française*), Paris, 1888.

Cherbuliez. — *De la démocratie en Suisse*, 1843.

— *Théorie des garanties constitutionnelles*, Paris, 1838.

Michel Chevalier. — *Lettres sur l'Amérique du Nord*, 4e éd., Paris, 1837.

Benjamin Constant. — *Œuvres politiques* (*de la souveraineté*), éd. Louandre, Paris, 1874.

— *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, Paris, 1861, 2 vol.

Combothécra. — *L'État en tant qu'organisme*, *Revue du droit public*, mars-avril 1896.

Courcelle Seneuil. — *De la souveraineté du peuple*, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 133 (1890), p. 188 et s.

Coumoul. — *Du pouvoir judiciaire, son rôle dans l'État, sa place dans la constitution*, Paris-Toulouse, 1895.

Dareste (R.). — *La science du droit en Grèce, Platon, Aristote, Théophraste*, Paris, 1893.

Dareste (F.-R.). — *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891.

Desjardins (A.). — *États-Généraux* (1355-1614), *leur influence sur le gouvernement et la législation du pays*, Paris, 1871.

— *Questions sociales et politiques*, Paris, 1893.

Desmoulins (Camille). — *La France libre.*

Desplaces (H.). — *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., Paris, 1894.

Droz (Numa). — *Chronique politique* (*Suisse*), *Revue politique et parlementaire*, juin 1897.

Dufour. — *Traité général de droit administratif appliqué*, 3e éd., Paris, 1868, t. I.

Duguit (L.) et Monnier (H.). — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis* 1789, Paris, 1898.

Dunning. — *La vie politique et parlementaire aux États-Unis*, *Revue politique et parlementaire*, juin 1897.

Dupont-White. — *La centralisation, suite de l'individu et l'État*, Paris, 1860.
Duvergier de Hauranne. — *Huit mois en Amériqne, lettres et notes de voyage*, 1864-1865.
— *La république conservatrice*, Paris, 1873.
Esmein. — *Cours d'histoire du droit français* (d'après la 2e éd., Paris, 1895).
Esquiros. — *Les élections de 1868 en Angleterre, Revue des Deux-Mondes*, 15 décembre 1868.
Ferneuil. — *La science sociale et les principes de* 1789. Paris, 1889.
Fischel. — *La constitution anglaise*, tr. fr., Paris, 1864.
Flach. — *Les origines de l'ancienne France*, Paris, 1886 et 1893.
Fouillée. — *La science sociale contemporaine*, Paris, 1880.
Fournol. — *Bodin, précurseur de Montesquieu*, Paris, 1896.
Franqueville. — *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, 1887.
Ganilh. — *Du pouvoir et de l'opposition dans la société civile*, Paris, 1824.
Glasson. — *Histoire du droit et des institutions de la France*, Paris, 1887 et années suivantes, 7 vol.
— *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, Paris, 1881-1883.
Greef (de). — *Les lois sociologiques*, Paris, 1893.
Gourd. — *Les chartes coloniales et les constitutions de l'Amérique du Nord*, Paris, 1885.
Grotius. — *De jure belli ac pacis*, éd. d'Amsterdam, 1735.
Guizot. — *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouvelle éd., 1856.
— *De la démocratie en France*, Paris, 1849.
Hallam. — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, trad. Guizot, Paris, 1829.
— *L'Europe au moyen âge*, tr. fr., Paris 1821.
Hauriou. — *Précis de droit administratif*, 3e éd., Paris, 1897.
— *La science sociale traditionnelle*, Paris 1896.
— *Leçons sur le mouvement social données à Toulouse en* 1898, Paris, 1899.
— *De la personnalité comme élément de la réalité sociale, Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence.* Janvier et mars 1898.
Hello. — *Du régime constitutionnel*, 3e éd., 1848.
Hervieu. — *Recherches sur les premiers États-Généraux*, Paris, 1879.
Hobbes. — *Elementa philosophica de cive.*
— *Œuvres philosophiques et politiques de Thomas Hobbes*, tr. fr., Neuchâtel, 1787.

Fr. Hotomanus, *Franco-Gallia*, Genevæ, 1573.

Paul Janet. — *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 3e éd., Paris, 1887.

Claudio Jannet.— *Les États-Unis contemporains*, 4e éd., Paris, 1889.

Laboulaye. — *L'État et ses limites*, 5e éd., Paris, 1871.

Lamartine. — *La France parlementaire* (1834-1851), *Œuvres oratoires et écrits politiques*, par A. de Lamartine, édit. Louis Ulbach, Paris, 1865, t. V.

Laugel. — *Les États-Unis pendant la guerre*, Paris, 1868.

E. de Laveleye. — *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, Paris, 1872.

— *La forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis et en Suisse, Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1886.

Lasvignes. — *La fraction socialiste au Reichstag, Revue blanche*, 15 mai 1898.

Lawrence-Lowell. — *Les partis politiques aux États-Unis, Revue du droit public*, mars-avril 1898.

Le Bon. — *Psychologie des foules*, 2e éd., Paris, 1896.

Le Bret. — *Traité de la souveraineté du Roy* (*Les œuvres de messire C. le Bret*, nouvelle éd., Paris, MDCLXXXIX).

Lefebvre. — *Etude sur les lois constitutionnelles de* 1875, Paris, 1882.

Lefèvre-Pontalis. — *Lois et mœurs électorales en France et en Angleterre*, Paris, 1864.

— *Les élections du Reichstag, Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1898.

Le Fur. — *État fédératif et confédération* d'*États*, Paris, 1896.

Locke.— *Essai sur le gouvernement civil*, trad. fr., Londres, 1783.

Lolme (de). — *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais*, 4e éd., Londres, MDCCLXXXV.

Loyseau (Ch.). — *Les œuvres de maistre Ch. Loyseau*, nouvelle édition, Paris, MDCLXXVIII.

Mably. — *De la législation ou principes des loix* (*collection complète des œuvres de l'abbé de Mably*, Paris, an III, t. IX).

Maistre (Joseph de). — *Du Pape*.

— *Soirées de Saint-Pétersbourg*.

Martinez Marina. — *Théorie des Cortès* ; *histoire des grandes assemblées d'Espagne*, tr. fr. par Fleury.

Masselin(Jehan).—*Journal des états généraux de France tenus à Tours en 1484, sous le règne de Charles VIII*, rédigé en latin par Jehan Masselin,député du bailliage de Rouen, publié et traduit par A.Bernier, Paris, MDCCCXXXV

Masseras. — *Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement, Nouvelle revue*, mars 1881.

May (Erskine). — *Histoire de la démocratie en Europe*, trad. fr., Paris, 1879.

— *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (1760-1860), tr. fr., Paris, 1865.

Mercier de la Rivière. — *Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques* (1767).

Mestre. — *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Paris, 1899 (*organes des personnes morales*).

Miceli. — *Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet, Revue du droit public*, septembre-octobre 1895.

— *La tyrannie des Chambres, Revue politique et parlementaire*, mars 1896.

Michel (Henry). — *L'idée de l'État*, 2ᵉ éd., 1895.

Michel (A.). — *Correspondance inédite de Mallet du Pan avec la Cour de Vienne* (1794-1798), Paris, 1884, t. I.

Michoud. — *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents* (extrait de la *Revue du droit public*, mai-juin 1895).

Mignault. — *Manuel de droit parlementaire*, Montréal, 1889 (2ᵉ partie, *constitution canadienne*).

Mirabeau. — *Œuvres de Mirabeau précédées d'une notice sur sa vie et ses ouvrages, discours et opinions*, éd. Mérilhou, Paris, 1834.

Montesquieu. — *Esprit des lois* (Firmin-Didot, an XII).

Monroe-Smith. — Chronique politique (États-Unis), *Revue politique et parlementaire*, octobre 1898.

Moreau. — *De la notion de souveraineté, Revue critique de législation et de jurisprudence*, nouvelle série, t. XXI (1892), p. 336-352.

Noailles (duc de). — *Cent ans de république aux États-Unis*, Paris, 1889.

— *Les publicistes américains et la constitution des États-Unis, Le Correspondant*, 25 mai 1876.

Orlando. — *Le fondement juridique de la représentation politique, Revue du droit public*, t. III (1895), p. 1 et s.

Ottiwel Adams et C. Cunningham (C.). — *La confédération suisse*, éd. fr., par Loumyer, Bâle, 1890.

Parieu (de). — *Principes de la science politique* (ch. IV, *de la démocratie*), Paris, 1875.

Passy (H.). — *Des formes de gouvernement*, 2ᵉ éd., 1876.

Picot (G.). — *Les élections aux États-généraux dans les provinces de 1302 à 1614*, Paris, 1871.

— *Histoire des États-généraux*, 2ᵉ éd., Paris, 1888.

Pollock (Fr.). — *Introduction à l'étude de la science politique*, tr. fr., Paris, 1893.

Proudhon. — *Solution du problème social*, ch. II. *La démocratie* (*Œuvres*), Paris, 1868.

Puffendorf. — *Le Droit de la nature et des gens*, trad. Barbeyrac.
— *De officio hominis et civis secundum legem naturalem* (éd. de 1728).
Recueil des pièces originales et authentiques concernant la tenue des États généraux d'Orléans en 1560, *de Blois en* 1576, *de Blois en* 1588, *de Paris en* 1614, Paris, MDCCLXXXIX, t. I.
Rittinghausen.— *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, nouvelle éd., Bruxelles.
Rodriguez de Cepeda. — *Éléments de droit naturel*, tr. fr., 1890.
Roguin.— *La règle de droit,étude de science juridique pure*, Lausanne, 1889.
Rousseau. — *Œuvres complètes de J.-J. Rousseau*, t. XII, *Politique* (*contrat social, discours sur l'économie politique, considérations sur le gouvernement de Bologne*, etc.), Paris, 1819.
Saleilles (R.). — Dans la *Revue du droit public*, t. II, 1894, p. 342 et s.
Scherer. — *La démocratie et la France*, Paris, 1884.
Schulte. — *Histoire du droit et des institutions de l'Allemagne*, tr.fr., Paris, 1882.
Claudii Sesellii. — *De monarchia Franciae sive de Republica Gallea et regum officiis libri duo*, Johanne Sleydano interprete, MDCXXVI.
Seignobos. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine, évolution des partis et des formes politiques* (1814-1896), Paris,1896.
Serrigny. — *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Paris, 1865, t. I.
Sieyès. — *Qu'est-ce que le Tiers-État* ? nouv. éd. par l'abbé Morellet, Paris, 1822.
Sighele. — *La foule criminelle*, tr. fr., Paris, 1892.
Sismonde de Sismondi. — *Études sur les constitutions des peuples libres*, Paris, MDCCCXXXVI.
Spencer (H.). — *Principes de sociologie*, tr. fr., 4 vol., Paris, 1878-87.
— *L'individu contre l'État*, trad. fr., 4e éd., 1895.
— *Essais de politique* (*La réforme électorale*), tr. Burdeau, Paris, 1878.
— *Introduction à la science sociale*, tr. fr., 11e éd., Paris, 1894.
Spuller. — *Histoire parlementaire de la seconde République*, Paris, 1891.
Stevens. — *Les sources de la constitution des États-Unis étudiées dans leurs rapports avec l'histoire d'Angleterre et de ses colonies*, tr. Vossion, Paris. 1897.
Suarez. — *Tractatus de legibus ac Deo legislatore*, Lugduni, MDCXIX.
Sumner Maine. — *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., Paris, 1887.
— *Etudes sur l'histoire des institutions primitives*, tr. fr., Paris, 1880.
Taine. — *Les origines de la France contemporaine, L'ancien régime*, 20e éd., Paris, 1896, *La Révolution*, 3 vol., 13e-18e éd., Paris, 1896.

Aug. Thierry. — *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers-État*, Paris, 1853.

Thorpe. — *Le principe de la représentation dans la démocratie américaine*, *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 1 et s.

A. de Tocqueville. — *Œuvres complètes*, 6e éd., Paris, 1874. *L'ancien régime et la Révolution* ; *De la démocratie en Amérique.*

Turgeon. — *La nation*, *Revue du droit public*, juillet-août 1898.

Vacherot. — *La démocratie*, 2e éd., Bruxelles, 1860.

Van der Smissen. — *L'état actuel des partis politiques en Belgique* ; *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 15 sept. 1898.

Van der Velde. — *Les élections en Belgique*, *Revue socialiste*, juillet 1898.

Maurice Vauthier. — *La crise du libéralisme en Belgique*, *Revue de Paris*, 15 mai 1898.

Voltaire. — *Dictionnaire philosophique*, mots : *gouvernement* et *démocratie.*

Weill.— *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion*, Paris, 1892.

Weil. — *Les élections législatives depuis 1789, histoire de la législation et des mœurs*, Paris, 1895.

Wolff. — *Jus naturæ methodo scientifica pertractatum*, éd. Vattel, Lipsiæ, MDCCLXVI.

B) BIBLIOGRAPHIE SPÉCIALE A L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE.

Ahrens.— *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, 6e éd., Leipzig, 1868.

Angot des Rotours. — *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle revue*, t. 87 (1894), p. 591 et s.

Annales parlementaires de Belgique et documents parlementaires de Belgique (Sénat et Chambre des représentants) (1).

Annuaire de législation étrangère (2).

Anderheggen. — *Les élections en Hollande*, *Revue mensuelle* (3), 13e année 1894, p. 153 et s.

Arnaud. — *La révision belge* (1890-1893), Paris-Bruxelles, 1894.

Arnauné et Lebon. — *Étude sur les débats du parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1884, p. 327, et *La représentation proportionnelle, études de législation et de statistique comparées*, pu-

(1) V. les références, t. I, p. 371, 373, 378, 398, 413, 440, 443, 451, 452, 453, 456, 463, 468 ; t. II, 161, 183, 225, 248,352, etc.etc. de notre étude.

(2) V. les références dans notre L. IV, section II.

(3) *La représentation proportionnelle. Revue mensuelle* publiée par l'Association réformiste de Bruxelles.

bliées par la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle, Paris, 1888.

Association internationale pour le progrès des sciences sociales, Congrès d'Amsterdam, 1864.

Aubry-Vitet.— *Le suffrage universel dans l'avenir, Revue des Deux-Mondes*, mai 1870.

— *La vraie réforme électorale*, Paris, 1874.

E. Augier. — *La question électorale*, Paris, 1864.

Duc d'Ayen. — *De la représentation des minorités*, Paris, 1870.

Barreau de Bruxelles. — *Système électoral, rapport de la commission*, Bruxelles, 1873.

Baggio. — *La représentation proportionnelle en France et en Suisse*, 1897.

— *Les trois scrutins, le scrutin d'arrondissement, le scrutin de liste et la représentation proportionnelle*, 1897.

Barrier. — *Note sur un nouveau mode de votation, La science sociale*, novembre 1868.

Bavelier. — *La question électorale*, Paris, 1873.

Baysselance. — *Représentation proportionnelle des minorités au moyen d'une nouvelle méthode de scrutin*, Paris, 1879.

Beaussire.— *La réforme électorale et l'abstention, Revue des Deux-Mondes*, février 1872.

Béchaux. — *Le scrutin de liste proportionnel*, Paris, 1885.

— *Les progrès récents de la représentation proportionnelle, la réforme sociale et le centenaire de la Révolution, travaux du congrès tenu en 1889 par la Société d'économie sociale*, Paris, 1890, p. 591 et s.

— *Les élections et la représentation proportionnelle, Réforme sociale*, 1er novembre 1885.

— *La réforme électorale, la représentation proportionnelle des partis, Réforme sociale* du 15 décembre 1884.

— *Chronique du mouvement social, les progrès de la représentation proportionnelle en Suisse, Réforme sociale*, 1er mai 1899.

Beernaert. — *Exposé des motifs du projet de loi électorale* (6 mars 1894), *Documents parlementaires de Belgique, Ch. des repr., session législative ordinaire de* 1893-1894, doc. 106.

Bellanger. — *Études d'organisation politique et administrative*, Angers, 1893, p. 13-29.

Beltjens. — *La constitution belge revisée, annotée au point de vue théorique et pratique*, Liège, 1894.

Benoist. — *La crise de l'État moderne, de l'organisation du suffrage universel*, ch. III, p. 117 et s. (*La représentation proportionnelle des opinions*).

Bertauld. — *La liberté civile, nouvelle étude sur les publicistes contemporains*, Paris, 1864.

Berthoud. — *Exposé de la question de la réforme électorale spécialement dans le canton de Neuchâtel,* 1877.

Bertrand, dans *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1873, p. 171.

Bertrand (Louis). — *La réforme électorale, le projet Arnould et consorts et la représentation des intérêts.* Bruxelles, 1883.

Besson. — *Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Dijon, 1897.

Biencourt (de). — *Le suffrage universel et le droit des minorités, Le Correspondant* du 10 juin 1870.

— *De la formation du Sénat, du serment, des minorités*, Paris, 1870.

— *Organisation des municipalités dans les communes rurales et urbaines*, Tours, 1873.

— *Au jour le jour*, Paris, 1875.

Blanc (Louis). — *Questions d'aujourd'hui et de demain*, 1re série, *Politique*. Paris, 1873 (*La représentation proportionnelle des minorités*).

Bluntschli. — *Théorie générale de l'État*, tr. Riedmatten, 2e éd., Paris, 1881.

— *La politique*, tr. fr. par Riedmatten, Paris, 1879 (L. X, ch. II, *Représentation proportionnelle*).

Borda. — *Mémoire sur les élections au scrutin, histoire de l'Académie royale des sciences*, année MDCCLXXXI, p. 657 et s.

Borely. — *Représentation proportionnelle*, Paris, 1870.

Borgeaud. — *Établissement et révision des constitutions en Europe et en Amérique*, Paris, 1893, p. 146 et s.

Botton. — *Les débats du parlement belge relatifs à la représentation proportionnelle, Recueil de la Soc. pour la rep. proportionnelle*, p. 404 et s.

Boullay. — *La réforme du suffrage universel, la représentation des minorités*, Grenoble, 1882.

Bourson. — *Étude politique, système électoral proposé par T. Hare.* Bruxelles, 1864.

Brève exposition du système électoral de la liste libre, recommandé par l'Association réformiste à l'étude des électeurs genevois, Genève, 1869.

Brelay. — *L'équité électorale, Journal des économistes*, juin 1880.

Brissaud. — *Le referendum en Suisse, Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, t. XII, 1888, p. 421.

Bruwaert. — *Étude sur les débats des assemblées législatives des États-Unis d'Amérique relatifs à la représentation proportionnelle, Bulletin de la Société de législation comparée*, juillet 1885, p. 477-582, et *Recueil de la Soc. pour l'étude de la rep. prop.*, p. 153 et s.

Buchez. — *Traité de politique et de science sociale*, éd. Cerise, t. II, Paris, 1866.

Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle, mai 1892.

J.— V.— B.— *Le droit des minorités, problème électoral*, Paris (Dentu), 1868.

Carlier. — *La République américaine*, t. III.

J. Carlier. — *Progrès ou recul*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 14e année, 1895, p. 62.

— *Premier essai*, *Revue mensuelle*, 14e année, 1895, p. 132.

— *La satisfaction facile*, *Revue mensuelle*, 15e année, 1896, p. 49.

Campagnole. — *De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif*, Toulouse, 1885.

Cantagrel. — *L'élection véridique*, Neuchâtel, 1858.

Caro. — *La vraie et la fausse démocratie*, *Revue des Deux-Mondes*, juin 1870.

Castellane (marquis de). — *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, Paris, 1872.

Chancel (de). — *Un projet de scrutin échelonné*, *Revue politique et littéraire*, 1873.

Charbonnier. — *Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés*, 2e éd., Paris, 1883.

Chenu. — *Le droit des minorités*, *leur avènement politique*, Paris, 1868.

Christophle. — *De la représentation proportionnelle*, Paris, 1887.

Clamageran. — *La France républicaine*, Paris, 1873.

Condorcet.— *Œuvres complètes*, éd. Garat et Cabanis, an IX, t. XIII, p. 239, t. XVIII, p. 29, 31 (*fragment sur les élections*), p. 363 (*plan de constitution présenté à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, an II de la République*).

Conférence internationale pour la représentation proportionnelle, organisée par l'Association réformiste belge. Rapports de MM. Hare, Naville, Vernès et d'Hondt, Bruxelles, 1885.

Considérant (Victor). — *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique*, Genève, 1846 (réimprimé à Zurich, en 1892).

Courcelle-Seneuil. — *Préparation à l'étude du droit*, Paris, 1887.

— *La société moderne, études morales et politiques, ch. IV* (*théorie du mandat législatif*).

— *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889.

Crétinon. — *La réforme électorale, le vote plural*, Montpellier, 1899.

Curti (Th.). — *Le referendum suisse*, *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897.

Dareste. — *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891.

Dareste (P.). — *Les débats du parlement danois relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil de la Soc. pour l'étude de la rep. proportionnelle, p. 338 et s.

Dansette et Le Gavrian. — *Proposition de loi portant rétablissement du scrutin de liste pour les élections à la Chambre des députés et organisation de la représentation proportionnelle, Documents parlementaires, Chambre des députés, session* **1896**, *annexe* **n° 1936** (exposé des motifs).

Dechamps (A.). — *La démocratie et la réforme électorale par la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1881.

— *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896.

Delattre. — *Les devoirs du suffrage universel*, 1863.

Demombynes. — *Les constitutions européennes*, 2e éd., Paris, 1883.

Deploige. — *Le referendum en Suisse*, 1892.

Desjardins (Arthur). — *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894.

Donnat (L.). — *La politique expérimentale*, 2e éd., Paris, 1891.

— *Lois et mœurs républicaines*, p. 371 et s.

Droz (Numa). — *Études et portraits politiques*, Paris-Genève, 1895.

— Apud *Bibliothèque universelle*, t. XVI, p. 411 et s.

Duchaine. — *Questions electorales*, Bruxelles, 1871.

Ducpétiaux. — *La réforme électorale en Belgique*, Bruxelles, 1860.

Ducrocq. — *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. III, *Principes de droit public*, Paris, 1898.

— *Des propositions de réforme à la législation électorale, Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, juillet-août 1898.

Dupont-White. — *Le suffrage universel* (Extrait du *Correspondant* du 25 mars 1872), Paris, 1872.

Dupriez. — *Chronique politique (Belgique), Revue du droit public*, t. VI, 1896, p. 157 et s. (*la loi relative aux élections communales*).

Duvergier de Hauranne. — *La démocratie et le droit de suffrage, Revue des Deux-Mondes*, avril 1868.

Eichthal (d'). — *Souveraineté du peuple et gouvernement*, Paris, 1895.

Esmein. — *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, 1896.

— *Deux formes de gouvernement, Revue du droit public*, t. I, 1894, p. 15 et s.

Ferneuil. — *La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel, Revue politique et parlementaire*, décembre 1896.

Fouillée. — *La philosophie du suffrage universel, Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884.

— *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884.

Frère-Orban. — *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 129 et s.

Franck-Chauveau. — *La législation électorale en Angleterre, Bulletin de la Société de législation comparée*, 1874, p. 269 et s.

François (Charles). — *La représentation des intérêts dans les corps élus*, Paris-Lyon, 1899.

Frey. — *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897.
— *Manuel de représentation proportionnelle* (*Association réformiste genevoise*), Genève, 1889.
Frezals. — *Note sur la représentation proportionnelle dans l'État de Mendoza* (*République Argentine*), *Bulletin de la Société de législation comparée*, t. 24 (1894-1895), p. 799 et s.
Furet. — *Statistique politique, majorités et minorités, réforme du suffrage universel*, *Journal des économistes*, juin 1869.
Gfeller. — *Les droits de l'électeur dans les démocraties, par un membre de l'Association vaudoise pour la réforme électorale* (J. Gfeller), Lausanne, 1875.
— *Deux élections intéressantes en Suisse*, *Revue mensuelle* (*Bruxelles*), 12e année, 1893, p. 321.
— *Un essai incomplet, la proportionnalité à Zug*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 13e année, 1894, p. 264 et s.
— *Nouvelles de Suisse*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 14e année, 1895, p. 52.
— *Application de la réforme en Suisse, réponse à M. d'Hoffschmidt*, *loc. cit.*, 12e année, 1893, p. 140 et s.
— *Comparaison entre les divers systèmes proposés pour obtenir la représentation proportionnelle*, Lausanne, 1880.
Gigon. — *La représentation des minorités*, *Journal des économistes*, janvier 1874.
Girardin (**de**). — *Questions de mon temps*, t. VIII, 1849.
— *Unité de collège, abolition des zones électorales*, *Bulletin uninominal*, Paris, 1874.
— *La politique universelle, décrets de l'avenir*, 3e éd., Paris, 1853, p. 55-135 (*le vote universel*).
— *Le libre vote, lettre à M. Disraeli*, Paris, 1859.
— *Projet de loi concernant l'organisation municipale de la ville de Paris*.
Goblet d'Alviella. — *La représentation proportionnelle et les alliances du libéralisme* (*Revue de Belgique*), v. dans la *Revue mensuelle de l'Ass. réf. belge*, 15e année, 1896, p. 33 et s.
— *Les ballottages et la morale de nos dernières élections*, *Revue de Belgique*, juin 1898.
— *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 15e année, 1896, p. 67 et s.
— *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899.
Godin. — *La réforme électorale et la révision constitutionnelle*, 1884.
Gonin. — *Les élections en Suisse et la représentation proportionnelle*, Lausanne, 1880.

Gonin.— *Représentation des minorités, le scrutin avec répartition proportionnelle*, Lausanne, 1881.

Gourju. — *A la recherche d'une seconde Chambre*, 1874.

R. de la Grasserie. — *La représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Paris, 1889.

— *De la transformation du suffrage universel amorphe en suffrage universel organique*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1896.

G. de Greef. — *La Constituante et le régime représentatif*, Bruxelles, 1892.

Guadet. — *Du suffrage universel et de son application d'après un mode nouveau*, Bordeaux, 1871.

Hagenbach-Bischoff. — *Le principe et la pratique de la représentation proportionnelle appliquée à nos élections. Appel au peuple suisse et à ses représentants, Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, janvier 1885.

— *La majorité absolue remplacée par la représentation proportionnelle*, Bâle, 1888.

— *Emploi des listes associées, Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1896.

— *Application de la représentation proportionnelle à l'élection du Conseil national suisse*, Bâle, 1892.

— *La Conférence internationale d'Anvers pour la représentation proportionnelle, Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, février 1886.

— *Essai de représentation proportionnelle, le* 30 *mars* 1889 (Conférence par M. Hagenbach-Bischoff).

Hayem. — *La démocratie représentative*, Paris, 1871.

Hennebicq. — *Les dernières élections législatives et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 1896, p. 29 et s.

Herold. — *Projet de réforme électorale*, Paris, 1869.

Hervé. — *Une page de l'histoire d'Angleterre*, Paris, 1869.

Hoffschmidt (d'). — *Les effets nuisibles de la représentation proportionnelle*.

Hondt (d'). — *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1882.

— *Le pourquoi du système de l'Association réformiste*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, janvier-février-mars 1895, p. 1-50.

Houres. — *De la représentation proportionnelle*, Lyon, 1871.

Houzé. — *Le projet sur la représentation proportionnelle*, Tournai, 1887.

J. H. — *Les conseils de prud'hommes et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 16e année, 1897, p. 16 et s.

Jaequemyns (Rolin). — *De la réforme électorale*, Bruxelles, 1865.

Jottrand. — *Le suffrage universel, nouvelle théorie et nouvelle application de ce système électoral*, 1848.

Laboulaye. — *Histoire des États-Unis*, t. III, Paris, 1877.

Lachaume. — *Le suffrage universel rationaliste ou système composite*. Lyon, 1867.

Lacombe (**de**). — *Le suffrage universel et la représentation des intérêts*, Paris, 1876.

Lacombe. — *Questions pratiques, le vote libre, Revue de métaphysique et de morale*, novembre 1898.

Laferrière. — *Les constitutions d'Europe et d'Amérique* (revues par Batbie), Paris, 1869.

Laffitte (**J. P.**). — *Le suffrage universel et le régime parlementaire* Paris, 1888.

— *Lettres d'un parlementaire*, Paris, 1894.

— *La représentation proportionnelle dans les élections communales*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 14e année, 1895, p. 97 et s.

— *Le paradoxe de l'égalité* (ch. I, le suffrage universel), Paris, 1887.

— *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897.

Laneyrie. — *Étude sur la représentation proportionnelle en Portugal*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1885, p. 239 et s., et *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 433 et s. (*Les débats du parlement portugais relatifs à la représentation proportionnelle*).

Lanurault. — *La loi électorale et le scrutin de liste*, Paris, 1875.

Lasserre. — *De la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel*, Paris, 1873.

Lauger. — *La représentation des minorités, Revue moderne*, novembre 1867.

Laveleye (**E. de**). — *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II.

Layre (**de**). — *Les minorités et le suffrage universel*, Paris, 1868.

Le Chartier de Sedouy. — *Réforme du suffrage universel*, Paris, 1863.

— *Les justes élections*, Paris, 1866.

Lefèvre-Pontalis. — *Les élections en Espagne*, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1896.

Léger. — *Tableau statistique des élections communales de 1895*, par un docteur en droit (M. Léger), Gand, 1896.

Leloir. — *Étude sur le jury correctionnel dans les cantons de la Suisse romande*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1888, p. 65.

— *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 232 et s.

Lemaire. — *De l'exacte représentation des corps électoraux*, Bruxelles, 1882.

Lemire.— *Proposition de loi ayant pour objet la représentation proportionnelle des partis dans les assemblées législatives* (*Ch. des députés, documents parlementaires, annexes, session de* 1896, *annexe* nº 1961).

— *La représentation proportionnelle en France, projet de M. l'abbé Lemire, Revue mensuelle* (Bruxelles), 15ᵉ année, 1896, p. 55 et s.

Levallois. — *La loi électorale municipale, par un adjoint*, Paris, 1884.

Lorand. — *Chronique politique et parlementaire* (*Belgique*), *Revue politique et parlementaire*, février 1897.

— *Chronique politique* (*Belgique*), *Revue politique et parlementaire*, septembre 1898.

Malander (**de**) **et de Thier.** — *Système majoritaire et représentation proportionnelle, un mariage de raison*, 1895.

Menier. — *L'avenir économique*, t. I, *partie politique* (1875), p. 434 et s. (ch. XI, *Les minorités*).

De Maere-Limnander. — *De la représentation proportionnelle, formule simple et exacte pour opérer la répartition des sièges électoraux*, Gand, 1894.

Moilin. — *Le suffrage universel*, par le Dʳ Tony-Moilin, Paris, 1869.

Molinier. — *Cours élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1885.

Mommaert. — *La représentation vraie et la révision*, Bruxelles, 1891.

— *L'émiettement des partis, Revue mensuelle* (Bruxelles), XIIᵉ année, 1893, p. 15 et s.

— *La stabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie, Rev. mens.*, XIIᵉ année, 1893, p. 44 et s.

— *Les élections communales, Rev. mens.*, 13ᵉ année, 1894, p. 75 et s.

— *La représentation proportionnelle dans les villages, Rev. mens.*, 12ᵉ année, 1893, p. 31 et s.

— *Le vote plural et la représentation proportionnelle, Rev. mens.*, 12ᵉ année, 1893, p. 163 et s.

— *Listes unies, Revue mensuelle* (Bruxelles), 12ᵉ année, 1893, p. 84 et s.

Moreau (**F.**). — *Le vote obligatoire, principe et sanctions, Revue politique et parlementaire*, janvier 1896.

— *Chronique constitutionnelle et parlementaire*, 1894 et 1897, *Revue du droit public*, t. VII, p. 463 et s.

Morgenstierne. — *Chronique politique* (*Norwège*), *Revue du droit public*, janvier-février 1899, p. 141.

Morin. — *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2ᵉ éd., Genève, 1869.

— *De la représentation proportionnelle appliquée aux élections fédérales, adresse aux membres des Conseils fédéraux*, Genève, 1872.

Morin. — *Un nouveau système électoral*, Genève, 1861.
— *De la représentation des minorités*, Genève, 1862.
— *De la question électorale*, Paris, 1869.
— *Pratique des élections représentatives*, Genève, 1870.
— *Mise en pratique de la représentation proportionnelle*, Genève, 1874.
E. Naville. — *La démocratie représentative*, Paris, 1881, et *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. CXV, p. 355.
— *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève et Bâle, 1871.
— *Les progrès de la représentation proportionnelle* (extrait de la *Revue mensuelle*), Bruxelles, 1885.
— *Les élections de Genève, mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse*, Genève, 1864.
— Dans le *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1885, juin 1887, et juillet-août 1888.
— *A propos du referendum*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 1887, p. 52 et s.
— *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le* 15 *février* 1865, Genève, 1865.
— *Le fond du sac, lettre sur la question électorale adressée à un membre du Grand Conseil de Genève*, Genève, 1870.
— *Annales de la réforme électorale*, Genève, 1878.
— *Réforme électorale, tableau comparatif du système actuel et du système nouveau*, Genève, 1867.
— *Lettre sur le progrès de la réforme électorale* (extraite du *Journal de Genève* du 22 janvier 1873), Genève, 1873.
— *Exposition et défense du système de la liste libre, publiées par le bureau de l'Association réformiste*, Genève, 1867.
— *Mémoire sur la réforme des élections représentatives adressé au Conseil fédéral, par l'Association réformiste de Genève*, Genève, 1873.
— *La réforme électorale en France*, Paris, 1871.
— *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874.
— *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876.
— *Influence morale des systèmes électoraux*, Genève, 1882.
— *Pratique du nouveau système électoral, rapport présenté au conseil de l'Association réformiste*, Genève, 1866.
— *La pratique de la représentation proportionnelle* (extrait des *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 118).
— *Trois élections genevoises, Revue mensuelle* (Bruxelles), 12e année, 1893, p. 276 et s.

E. Naville. — *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle, Revue politique et parlementaire*, septembre 1896.

— *Les objections à la représentation proportionnelle, Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

— *La représentation proportionnelle, Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 146, 1896.

Noailles (de), duc d'Ayen, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er juillet 1863.

Nyssens. — *Le mouvement politique et social en Belgique depuis 10 ans, Réforme sociale*, 1er juillet 1895.

Ourèm (d'). — *Les débats du parlement brésilien relatifs à la représentation proportionnelle, Bulletin de la Société de législation comparée*, 1887, p. 108-186 et *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 257-337.

Pascaud. — *Essai historique et critique des différents systèmes d'organisation du suffrage politique*, Paris, 1875.

La Constituante et les élections futures, par un paysan flamand, Bruxelles, 1893.

Pernolet. — *La représentation proportionnelle* (Discours à l'Assemblée nationale, des 25 et 26 novembre 1875), 1875.

— *Le scrutin par quotient*, 1874.

— *La représentation proportionnelle, lettre à M. de Marcère*, 1877.

— *Apaisement, sécurité, progrès dans les communes par une simple modification de la manière de compter les suffrages*, 1879,

— *Dialogues entre un bourgeois et un libre penseur sur le suffrage universel*, Paris, 1880.

— *Déraison et iniquité de la réglementation actuelle de l'exercice du suffrage universel*, Paris, 1881.

Pety de Thozée. — *Loi électorale du Danemark, précédée d'une introduction*, Bruxelles, 1874.

Picot. — *L'organisation du suffrage universel* (rapport sur l'ouvrage de M. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*), *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898.

Pierre (E.). — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893.

Pirmez. — *De la représentation vraie*, 1883.

Pilicier. — *La représentation proportionnelle*, 1871.

Planquart. — *Une réforme électorale nécessaire, ou la représentation proportionnelle*, Tournai, 1884.

Prévost-Paradol. — *La France nouvelle*, 3e éd., Paris, 1868.

Prins. — *La démocratie et le régime parlementaire, Étude sur le régime corporatif et la représentation des intérêts*, 2e éd., Bruxelles, 1887.

Prins. — *L'organisation de la liberté et le devoir social*, Bruxelles et Paris, 1895.

Pyfferoen. — *Le vote limité en Italie*, *Revue mensuelle* (Bruxelles), 12e année, 1893, p. 181 et s.

— *Le scrutin uninominal dans les récentes élections italiennes*, même revue, 14e année, 1895, p. 106 et s.

— *Les réformes communales.*

Racioppi. — *Le scrutin uninominal en Italie*, *Revue mensuelle*(Bruxelles), mars 1894.

Quelques mots sur notre système électoral en suisse et projet de réforme, par un citoyen radical, Genève, 1890.

Renouvier.— *Science de la morale*, t. II, p. 240 et s., Paris, 1869.

Roguin. — *Étude sur les débats des corps législatifs suisses relatifs à la représentation proportionnelle et à celle des minorités*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, mai 1885, et *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 369 et s.

Saint-Girons. — *Cours de droit constitutionnel*, Paris, 1884.

Saleilles. — *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mars-avril et mai-juin 1898.

Sarcey. — Dans les *Annales politiques et littéraires*,.25 juin 1893.

Sarraute. — *Les débats du parlement italien relatifs à la représentation proportionnelle*, *Recueil de la Soc. pour l'ét.*, etc., p. 444 et s.

Savary. — *Le gouvernement constitutionnel*, 1873.

Seaman. — *Le système du gouvernement américain*, tr. fr., Paris, 1872.

Sem. — *La démocratie représentative*, Paris, 1869.

Séverin de la Chapelle. — *Le scrutin de liste et la représentation proportionnelle*, Paris, 1884.

— *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières comparées*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, t. X (1893), p. 43-56, 173-178, 245-254.

— *La représentation des minorités*, *séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 145, p. 227 et s.

— *Nouvel organisme de la souveraineté nationale en France, ou substitution légale du groupe à l'individu*, 1884.

— *Réforme électorale, de la vraie représentation* (ouvrage récent, sans date).

— *La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle*, Paris, 1897 (extrait de la *Réforme économique* du 16 mai 1897).

De la Sicotière. — Rapport de l'Assemblée nationale, *Journal officiel*, 28 mai 1875.

Signorel. — *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*, Paris, 1896, p. 352 et s.

Simon. — *De la réforme électorale par la représentation proportionnelle*, Lyon, 1891.

Simon. — *Tableau statistique des élections françaises de* 1893, Lyon, 1893.

— *Le renouvellement triennal du Sénat et la représentation vraie* (suivi d'un projet de loi), Lyon, 1893.

— *De la véritable représentation ou catéchisme électoral; au peuple français*, Lyon, 1893

J. de Smedt. — *Lettre ouverte adressée à M. Charles Wœste*, Bruxelles, 1888.

— *La représentation des minorités*, Bruxelles, 1874.

— *La répartition proportionnelle appliquée au scrutin de liste.*

— *Projet de réforme des procédés électoraux belges*, Bruxelles, 1874.

— *Réforme électorale*, Bruxelles, 1874.

Speiser. — *Rapport du comité central de la Société suisse pour la représentation proportionnelle, présenté à l'assemblée générale tenue à Olten, le* 10 *novembre* 1895 ; *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1896.

Stuart Mill. — *Le gouvernement représentatif*, traduit et précédé d'une introduction par Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877 (V. le ch. VII, *De la vraie et de la fausse démocratie, de la représentation de tous et de la représentation de la majorité seulement*).

Taine (**H**.). — *Du suffrage universel et de la manière de voter*, Paris (Hachette), 1872.

Ternaux (**Mortiner**). — *Proposition pour l'introduction du vote cumulatif pour les élections municipales de Paris*, Paris, 1871.

Heuvel (**Van den**). — *Les partis politiques en Belgique, Revue du droit public*, mai-juin 1896.

— *De la révision de la constitution belge.*

Kerkhove (**Van**). — *Application facile et pratique de la représentation proportionnelle par un bourgeois de Gand*, Gand, 1883.

— *Des systèmes de représentation proportionnelle* (*réponse à M. d'Hondt*, Gand, 1883.

Walle (**Van den**). — *Le problème de la représentation proportionnelle résolu*, Malines, 1893.

Vauthier (**L**.). — *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif, Lettres à M. René Goblet, député de la Seine*, Paris, 1896.

— *Des procédés électoraux et du vote cumulatif, Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 250-286.

Vernès (**M**.). — *L'anarchie gouvernementale et la représentation proportionnelle, Revue mensuelle* (Bruxelles), mars 1894.

— *Les élections générales de* 1893 *et le mouvement réformiste en France, Revue mensuelle* (Bruxelles), 12e année, 1893, p. 249 et s.

— *Des principes de la représentation proportionnelle, des procédés proposés pour l'assurer et de leur application à la France, Recueil de la Soc. pour l'étude de la rep. prop.*, Paris, 1888, p. 3 et s.

Voruz (P.). — *Fiat justitia! réforme électorale, lettre aux citoyens suisses*, Lausanne, 1880.

Willequet. — *Réforme électorale, représentation de la minorité, système des deux tiers*, Bruxelles, 1881.

Wœste. — Dans la *Revue générale* (Bruxelles), 1886, p. 635 et s.

— *Les mécomptes de la représentation proportionnelle*, *Revue générale* (Bruxelles), janvier 1898.

Wuarin (L.). — *L'évolution de la démocratie en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891.

— *Le contribuable*, Paris, 1889.

II. — Travaux de langue allemande.

A) BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE.

Bachem. — *Parteien*, dans le *Staatslexikon, herausgegeben im Auftrage der Gœrresgesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland*, éd. Bruder, t. I. Freiburg, 1889.

Bernatzik. — *Republik und Monarchie*, 1892.

Bluntschli. — *Repräsentativverfassung* dans le *Staatswörterbuch*, Leipzig, 1876.

— *Charakter und Geist der politischen Parteien*.

— *Geschichte der neueren Staatswissenschaft, Allgemeines Staatsrech und Politik seit dem XVI Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 1881.

Bornhak. — *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896.

S. Brie. — *Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs, staatsrechtliche Erörterungen*, Breslau, 1893.

Th. Curti. — *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, 2e éd., Zurich, 1885.

Dubs. — *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2e éd., Zurich, 1878.

Eœtvoes. — *Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX Jahrhunderts auf den Staat*, Leipzig, 1854.

Fricker. — *Grundriss des Staatsrechts des Königreichs Sachsen*, 1891.

Gareis. — *Allgemeines Staatsrecht* (collection Marquardsen, *Handbuch des öffentlichen Rechts*), Freiburg, 1883.

Gerber. — *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, 3e éd., Leipzig, 1880.

— *Ueber öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852.

Gierke. — *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin, 1887.

— *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 3 volumes, Berlin, 1868-1881,

— *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft*; 1883, 1097-1195.

Gierke. — *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien* (*Untersuchungen zur deutschen Staats-und Rechtsgeschichte*, VII), Breslau, 1880.

R. von Gneist. — *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, 3ᵉ éd., Berlin, 1871.

— *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin, 1882.

— *Das Englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen vom IX bis zum Ende des XIX Jahrhunderts*, 2ᵉ éd., Berlin, 1886.

— *Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem*, Berlin, 1894.

— *Die Entwicklung der englischen Parlamentsverfassung*, dans l'*Encyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung* de F. von Holtzendorff, 5ᵉ éd., Leipzig, 1890.

Grotefend. — *Geschichte der allgemeinen landständischen Verfassung des Königreichs Hannover in den Jahren 1814 bis 1848.*

Gumplowicz. — *Das österreichische Staatsrecht*, Wien, 1891.

Hæberlin. — *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1797.

Harthausen. — *Das konstitutionelle Prinzip*, t. II.

Hænel. — *Deutsches Staatsrecht*, t. I.

— *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, 1888.

Hancke. — *Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränetät* Breslau, 1894.

Herschey (Amos). — *Die Kontrole über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Glieder*, Heidelberg, 1894.

Hertling. — *Demokratie*, dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder.

Heuschel. — *Allgemeine Staatslehre als Einleitung in das studium der Rechtswissenschaft*, Berlin, 1890 (1ʳᵉ partie).

Hoffmann. — *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884.

Holst (von). — *Verfassung und Demokratie* (1ʳᵉ partie).

— *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin, 4 vol., 1878-1891.

— *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika* (collection Marquardsen, IV, I, III), Freiburg, 1885.

Hufeland. — *Lehrsätze des Naturrechts*, 2ᵉ éd., Leipzig, 1795.

Jellinek (G.) — *Das Recht der Minoritäten*, *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, t. 25 (1898), p. 429-466.

— *Die Erklärung der Menschen-und Bürgerrechte, Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, 1895.

— *Gesetz und Verordnung, staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, 1887.

— *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, 1892.

Keller. — *Das Volksinitiativ nach den schweizerischen Kantonsverfassungen*, Zurich, 1889.

Kirchenheim. — *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.*

Kuefstein. — *Die Grundsätze der politischen Parteien*, 1869.

Laband. — *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 3e éd., Freiburg, 1895, t. I.

— *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* (collection Marquardsen, II, I), 2e éd., Freiburg, 1894.

Lenthold. — *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen* (collection Marquardsen, II, II), Freiburg, 1884.

Lingg. — *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre*, Wien, 1890.

Lohauss. — *Ergebniss der Wahlen für den deutschen Reichstag von 1871 bis 1887, statistisch und graphisch bearbeiten*, Berlin, 1887.

G. Meyer. — *Der Staat und die erworbenen Rechte*, 1895 (*St. und Völ. Abh.*, t. I, 2e liv.).

— *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, 4e éd., 1895.

Meyr. — *Abgeordneter* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder.

Paulsen. — *System der Ethik mit einem Umriss der Staats-und Gesellschaftslehre*, 2e éd., Berlin, 1891.

Phillips. — *Statistik der Reichstagswahlen von* 1867 *bis* 1883, Berlin, 1883.

Preuss. — *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889.

Ratzenhofer. — *Wesen und Zweck der Politik als Theil der Sociologie und Grundlage der Staatswissenschaften*, Leipzig, 1893.

Rieker. — *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893.

Riess. — *Geschichte des Wahlrechts zum englischen Parlament im Mittelalter*, Leipzig, 1885.

Rœmer. — *Lehre von den politischen Parteien.*

W. Roscher. — *Umrisse zur Naturlehre der Demokratie*, Leipzig, 1890.

— *Politik ; geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, 1892.

Rosegarten. — *Die Volkswahlen und die Volksherrschaft in ihren politischen und sozialen Wirkungen*, Leipzig, 1864.

Rosenkranz. — *Rede über den Begriff der politischen Parteien*, Königsberg, 1843.

Rosin, dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft*, 1884, p. 951 et s.

Rüttiman. — *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, Zurich, 3 vol., 1867-1872.

Sarwey. — *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*, Tübingen, 1880.

Schæffle. — *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, Berlin, 1894.
Schlief. — *Die Verfassung der nordamerikanischen Union*, Leipzig, 1880.
Schilling. — *Lehrbuch des Naturrechts oder der philos. Rechtswissenschaft*, Leipzig, 1863.
Schulthess. — *Lehre von den politischen Parteien*, 1885.
Schulze. — *Das preussische Staatsrecht*, 2e éd., 1888.
Seidler. — *Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter, Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart*, t. XXIV (1897).
Von Seydel. — *Das Staatsrecht des Königreichs Bayern* (collection Marquardsen, III, I. I).
— *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre*, Würtzbourg, 1873.
Stahl. — *Parteien in Staat und Kirche*, 2e éd., Berlin, 1868.
Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich ; herausgegeben vom kaiserlichen statistischen Amt, année 1897, p. 143 et s.
Stœrk. — *Handbuch der deutschen Verfassungen.*
Treumann. — *Die Monarchomachen. Eine Darstellung der revolutionären Staatslehren des XVI Jahrhunderts* (1573-1599), Leipzig, 1895 (*Staats-und Völkerrechtliche Abhandlungen*, I, I).
Viereck. — *Statistische Tafel der sozialistischen Wahlen von* 1867 *bis* 1881 (2e éd.).
Württembergischen Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, année 1895, III, p. 186 et s.
Zeitschrift für Schweiz. Statistik, 1887, p. 417 et s.
Zœpfel. — *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, 5e éd., 1863.

B) BIBLIOGRAPHIE SPÉCIALE A L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE.

Bernatzik. — *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im deutschen Reich*, année 1893, II, p. 35 et s.
Blumer. — *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, t. II, 2e partie, Bâle, 1887.
Bluntschli. — *Allgemeines Staatsrecht*, 5e éd., p. 68 et suiv., Stuttgard, 1876.
— *Politik*, p. 437 et s., Stuttgard, 1876.
— *Wahlrecht und Wählbarkeit*, dans le *Staatswörterbuch.*
Bœsch. — *Die Wahlreform im Sinne der Proportional vertretung aller Wähler*, Lausanne, 1880.
Brusa. — *Das Staatsrecht des Königreichs Italien*, Freiburg, 1892 (collection Marquardsen, IV, I, VII, p. 129 et s.).
Burnitz-Varentrapp.— *Methode bei jeder Art von Wahlen sowohl der*

Mehrheit als den Minderheiten die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern. Frankfurt, 1863.

Cassel. — *Volksrepräsentation und Besteuerung, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft,* 54e année, 1898, p. 577-612.

Einhauser. — *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft,* 54e année, 1898, p. 720 et s.

Gageur. — *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden,* Leipzig, 1893.

Gneist (R. von). — *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung,* Berlin, 1869.

Goos et Hansen. — *Staatsrecht Dänemarks* (collection Marquardsen, IV, II, 3), p. 60 et s.

Hack. — *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation,* Tübingen, 1872.

Hagenbach-Bischoff. — *Gutachten über die Anwendung der Proportionalvertretung bei den schweizerischen Nationalrathswahlen,* Basel, 1892.

Hilty. — *Ueber die Anwendbarkeit der Minoritätenvertretung auf die eidgenössischen Wahlen,* 1883 (*herausgegeben vom eidg. Departement des Innern*).

— *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft,* Berne, 7e année, 1892, p. 140 et s.

— *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft, Politisches Jahrbuch,* etc., 7e année, 1892, p. 39 et s.

— Dans le *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft,* Berne, 9e année, 1894-1895, p. 424 et s., et p. 413 et s.

Hirschfed (von). — *Die proportionale Berufsklassenwahl, Ein Mittel zur Abwehr der sozialistischen Bewegung,* Leipzig, 1885.

Holtzendorff (von). — *Die Principien der Politik, Einleitung in die staatswissenschaftliche Betrachtung der Gegenwart,* 2e éd. Berlin, 1879.

Kayser. — *Gegen die Proportionalvertretung,* dans le *Zukunft,* 1877-1878, p. 624 et s.

Kirchenheim. — *Wahlen* dans le *Wörterbuch der deutschen Verwaltungsrechts* de Stengel, t. II (1890).

Largiader. — *Zur Wahlreform, Schweizer Zeitfragen,* 20e livr., 1891.

Koller. — *Die Demokratisierung des Wahlrechts in England und ihr Einfluss auf die parlamentarische Regierung,* Berlin, 1870.

Marxen. — *Das deutsche Wahlsystem vom Standpunkt der Verfassung,* 1882.

Melle. — *Hamburgisches Staatsrecht,* p. 188.

Meyr. — *Proportionalität,* dans le *Staatslexikon,* éd. Bruder.

R. von Mohl. — *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik,* t. I. Tübingen, 3 vol., 1860-1869.

R. von Mohl.— *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, 2e éd.,1872 p. 243 et s.

Pappenheim. — *Ein Vorschlag zur Lösung des Problems der Verhältniss-und Minoritätenvertretung, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1881.

Ramsperger. — *Zur Wahlreform*, 1880.

Rennenkampf. — *Proportionale Wahlen*, compte-rendu critique du livre de M. Korkunow (extrait du *Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirthschaftslehre zu Berlin*).

— *Die konstitutionellen Grundprinzipien und die politischen Anchauungen des Fürsten Bismarck*, 1890.

Rittinghausen.— *Sozialdemokratische Abhandlungen*. 3 Heft, Kœln, 1869.

Ritzhaupt. — *Zur Frage der Wahlreform*, 1869.

Rosin. — *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen, Ein Ueberblick über deren Systeme, Verbreitung Begründung*, Berlin, 1892.

Von Salis. — *Schweizerisches Bundesrecht*, Bern, t. I, 1891, p. 174 et s., et p. 218 et s. V. la traduction française de l'ouvrage par Borel, *Le droit fédéral suisse*, t. I, Berne, 1892.

Schæffle. — *Bau und Leben des sozialen Körpers*. Tübingen, 1881, t. IV, p. 310 et s.

— *Deutsche Kern und Zeitfragen, neue Folge*. Berlin, 1895,p. 95 et s., et p. 199 et s. (*Entstehung und heutiger Stand der Bewegung für die Verhältnisswahl, — Zur verfassungspolitischen Kritik der Verhältnisswahl*).

Siegfried. — *Die Proportionalwahl, Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898.

Tavarès Medeiros.— *Das Staatsrecht des Königreichs Portugal* (coll. Marquardsen, IV, I, VIII).

Tschitscherius. — *Ueber die Volksvertretung.*

Torrès Campos. — *Das Staatsrecht des Königreichs Spanien*. Freiburg, 1889 (coll. Marquardsen, IV, I, VIII).

Trendelenburg. — *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, 2e éd., Leipzig, 1868.

Ville. — *Gründung der Wahlen durch ein gerechtes Wahlsystem*, 1868.

— *Die gerechte Vertretung aller Wähler*. Zurich, 1868.

Waitz. — *Ueber die Nationalvertretung*. Leipzig, 1865.

Weber. — *Das richtige Wahlverfahren in der repräsentativen Demokratie*. Lucerne, 1862.

Wertheim. — *Mehrheits oder Verhältnissvertretung? Eine Wahlrechtsstudie*. Nürnberg, 1887.

Wille. — *Ueber die Anwendbarkeit der sogenannten Minoritätenvertretung bei den eidgenössischen Wahlen*, Bern, 1883.

Wolffson. — *Das Staatsrecht der Freien und Hanse-Städte, Hamburg*, etc., § 7 (coll. Marquardsen, III, II, III). Freiburg, 1884.

Gf. L. W. — *Das Recht der Minoritäten*, 1884.

Zachariae. — *Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart*, 1858, p. 148 et s.

III. — Travaux de langue anglaise.

A) BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE.

Alden. — *The World's representative assemblies of to-day*, Baltimore, 1893 (*Johns Hopkins University studies in Historical and political science*, 11e série, II).

Anson Morse. — *What is a party ? Political science Quarterly*, v. XI, mars 1896.

Austin. — *Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive Law, lect.* VI (*The province of jurisprudence determined*), 5e éd. par Campbell, London, 1879, t. I.

Bancroft. — *History of the formation of the constitution of the United-States of America*, 5e éd., New-York, 1885, t. II.

Bishop (Cortlandt). — *History of Elections in the American colonies*, New-York, 1893.

Blandford (marquis de). — *England's Hereditary Republic.*

Lord Brougham. — *The British constitution, its history, structure and working*, London, 1861.

Bryce. — *The American commonwealth*, 3e éd., London, 1895.

Burgess. — *Political science and comparative constitutional Law*, Boston, 1891.

The works of John Calhoun, vol. I.

Chandler. — *Representation in Virginia*, Baltimore, 1896 (*Johns Hopkins university studies in Historical and Political science*, XIV, VI-VII), ch. III, *The struggle for Equalizing Representation.*

Coxe (Brinton). — *An essay on judicial Power and unconstitutional legislation being a commentary on parts of the constitution of the United-States.* Philadelphia, 1893.

W. Crane et Bernard Moses. — *Politics, an introduction to the study of comparative constitutional Law*, New-York, 1889.

Dicey.— *Introduction to the study of the law of the constitution*, 5e éd., London, 1897.

Dunning. — *Bodin on sovereignty, political science Quarterly*, v. XI, p. 82 et suiv.

Durand. — *Political and municipal legislation in 1897, annals of the american Academy of political and social science*, mars 1898.

The Federalist ; a commentary on the constitution of the United States

reprinted from the original text of Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, edited by H. Cabot Lodge, London, 1888.

Feilden.— *A short constitutional history of England*, 2e éd., Oxford, 1887.

Fortescue.— *De laudibus legum Angliae*, éd. Londres, MDCCLXXV.

Giddings. — *The nature and conduct of political majorities, political science Quarterly*, t. VII (1892), p. 124 et s.

Grece (C.).— *Upon negative votes ; a contribution towards the discussion of the means of perfecting the electoral system*, London, 1869.

Hart (Bushnell). — *Practical essays on American Government.* New-York, 1893 (V. aussi l'analyse de l'ouvrage par M. Barde dans la *Revue du droit public*, t. II, 1894, p. 541 et s.).

Haynes. — *Educational qualifications for the suffrage in the United-States, Political science Quarterly*, septembre 1898.

Hickey. — *The constitution of the United States of America with an alphabetical analysis*, etc. 2e éd., Philadelphia, 1847.

James. — *The first apportionment of federal representatives in the United States, Annals of the American Academy of political and social science*, janvier 1897.

Jenks. — *The government of Victoria (Australia)*, London, 1891.

Johnston. — *Repres. American Orations*, London, 1885.

— *History of american politics*, New-York, 1879.

Johnston. — *Gerrymander*, dans la *Cyclopaedia of political science* de Lalor, New-York, t. II (1893), p. 368 et s.

Lawrence-Lowell. — *Oscillations in Politics, Annals of the american academy of political and social science*, juillet 1898.

Lincoln. — *Rousseau and the french Revolution, Annals of the Amer. Acad. of pol. and social science*, juillet 1897.

Lorimer. — *Constitutionalism of the future, or Paliament the mirror of the nation*, Edimbourg, 1865.

Mac-Cook. — *The alarming Proportion of venal voters, Forum*, septembre, 1892.

Malcom-Platt. — *A Triad of Political conceptions ; State, sovereign, government, Political science Quarterly*, t. X (1895), p. 303 et s.

Mason (Cambell). — *The veto power, its origin, development and function in the government of the United-States* (1789-1889), Boston, 1891.

Moffett. — *The constitutional referendum in California, Political science Quarterly*, mars 1898.

Moran. — *The rise and development of the bicameral system in America*, Baltimore, 1895 (*Johns Hopkins university studies in historica and political science*, V, XIII).

Oberholtzer.— *The referendum in America*, Philadelphia, 1893.

O'neil. — *The american electoral system*, New-York, 1889.

Parker. — *The origin, organisation and influence of the towns of New-England.*

Remsen. — *Fusion of political parties, Annals of the american Academy of political and social science*, juillet 1896.

Richardson. — *Party government, Annals of the american Academy of political and social science*, mars 1892.

Riley. — *Colonial origins of New-England Senates*, Baltimore, 1896 (*J. Hopkins*, etc., XVI, ser. III).

Ritchie. — *Natural rights, a criticism of some political and ethical conceptions*, London, 1895.

Schuyler. — *American diplomacy*, London, 1886.

Th. Smithii. — *De republica Anglorum libri tres*, éd. de MDCXXX.

Story. — *Commentaries on the constitution of the United-States*, éd. de Boston, 1833.

Stubbs. — *The constitutional history of England in its origin and development*, 4 éd., Oxford, 1896.

Taylor. — *The origin and growth of the English constitution*, London, 1889.

Van Buren. — *Inquiry into the origin and course of political parties in the United-States*, edited by his sons, New-York, 1867.

Ware dans *The american Law review*, janvier 1872.

Westlake. — *Judicial power in the United-States, the Law Quarterly review*, janvier 1895.

Williams. — *Party and patriotism, or degeneracy of Politics*, London, 1886.

Williams (Talcott). — *Apportionment* dans la *Cyclopaedia of political science* de M. Lalor, t. I (1893).

W. Willoughby. — *The supreme Court of the United-States, its history and influence in our constitutional system*, Baltimore, 1890.

Woodrow Wilson. — *Congressional Government, a study in American politics*, 6e éd., Boston, 1890.

— *The State, elements of historical and practical politics*, Boston, 1895.

B) BIBLIOGRAPHIE SPÉCIALE A L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE.

Annals of the american academy of political and social science, novembre 1895 (travaux de la conférence de Saratoga. *the conference of the friends and advocates of proportional representation*).

Anson. — *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892-1896.

Baily. — *A scheme for proportional representation*. London, 1869.

Benly. — *Proportional representation in large constituencies*. London, 1872.

Berry. — *Proportional representation*, Worcester, 1892.

Brown (Jethro). — *The Hare system with special reference to its application in Tasmania, Law quarterly review*, janvier 1869.

Buchalew. — *Cumulative Voting*, Boston, 1869.

— *Proportional representation*, Philadelphia, 1872.

Commons. — *Proportional representation*, New-York, 1896.

— dans les *Annals of the american academy of political and social science (miscellany)*, mars 1892.

Cridge. — *Proportional representation including its relations to the initiative and referendum*, San-Francisco, 1893.

Dobbs. — *General representation, on a complete readjustment and modification of M. Hare's Plan*, London, 2e éd., 1871.

Droop (H.-R.). — *On methods of electing representatives*, London, 1868.

— *On the political and social effects of different methods of electing representatives*, London, 1869.

Dudley-Field. — *Suggestions respecting the revision of the constitution of New-York*, New-York, 1867.

— *Proportional representation*, 1870.

— *Constitution of Illinois*, Chicago, 1870.

Dutcher. — *Minority or proportional representation, its nature and history, processes and practical operation*, New-York, 1872.

Fawcett. — *M. Hare reform bill simplifield and explained*, London, 1860.

— *On various schemes for securing proportional representation*, 1870.

— *Report on the representative reform*, London, 1871.

Fisher.— *The Degradation of our representative system and its reform.*, Philadelphia, 1863.

— *Reform of our municipal elections*, Philadelphia, 1866.

— *Representative government and the nomination of Candidates for civil and political office*, Philadelphia, 1868.

Forney. — *Political reform by the representation of Minorities*, New-York, 1894.

Foster (Roger). — *Commentaries on the constitution of the United-States historical and juridical*, Boston, 1895 (t. I, § 57, *Minority representation*).

Gilpin. — *On the representation of Minorities of electors to act with the majority in elected assemblies*, Philadelphia, 1844.

Goepp. — *Essay on the legal organisation of people to select candidates for office*, Philadelphia, 1868.

Grey. — *Parliamentary government considered with reference to reform.*

— *Proportional versus majority representation, the Nineteenth Century*, décembre 1884.

Hare. — *The machinery of representation*, 1857.

— *The election of representatives, parliamentary and municipal*, 4e éd., London, 1873.

— *On the universities election Act* (*Marcimillan's Magazine*, novembre 1863).

— *Representation in practice and theory* (*Frazer's Magazine*, février 1860).

— *Representation of every locality and intelligence* (*Frazer's Magazine*, avril 1860).

James. — *An early essay on proportional representation* dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, mars 1896.

J. W. Jenks. — *The social Basis of proportional representation*, *Annals of the Amer. Acad. of pol. and soc. science*, novembre 1895.

Johnston. — *Illinois*, dans la *Cyclopaedia of political science* de Lalor, t. III. New-York, 1895, p. 477 et s.

Klare. — *The election of representatives*, 1873.

Lawrence-Lowell. — *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II (*Switzerland*).

Lefevre. — *The representation of Minorities*, *Contemporary Review*, mai 1884, p. 714 et s.

Lubbock. — *Representation*, London, stereotyped edition.

— *Analysis of English Elections, Proportional representation Review*, (de Chicago), septembre 1895.

Lytton. — *Report by Mr Lytton, Her Majesty's Secretary of Legation, on the election of representatives for the Rigsraad*, Copenhague, 1er juillet 1863 (on trouve ce rapport dans le livre de Lubbock, *Representation*, p. 78-88, et dans *Speech of John Stuart Mill*, etc., 2e éd., London, 1867, p. 17-43).

Mac-Cunn. — *The Rule of the Majority in Politics, Ethics of Citizenship*, ch. V.

Mackay. — *The expected Reform bill*, *Edimburgh review*, janvier 1852.

J. Garth Marshall. — *A Letter to Lord John Russel on parliamentary reform*. London, 1853.

— *On the cumulative vote*, 1857.

— *Majorities and Minorities, their relative rights*, *Edimburgh review*, juillet 1853.

Mason. — *Proportional representation*, *Cyclopaedia of political science*, éd. Lalor, t. III, New-York, 1895.

Mateson. — *Proportional representation in Illinois*, Chicago, 1873.

Medill. — Lettre au *Cincinnati commercial*, 2 décembre 1872.

Merchant. — *Representation of minorities*, London, 1869.

Murdoch. — *A history of constitutional reform in Great Britain and Ireland, with a full account of the three great measures of* 1832, 1867 *and* 1884, London, 1886.

Quincy. — *The protection of minorities and considerations relating to electoral reform.* Boston, 1876.

Remsen. — *Primary elections; a study of methods for improving the Basis of Party representation*, New-York, 1894.

Representative reform, report of the committee appointed by the conference of members of the reform league, and others, on Mr. Hare's Scheme of Representation, février et mars 1863.

Seaman. — *The american system of government its character and Working*, New-York, 1871.

— *Proportional representation*, dans *the American Law Review*, janvier 1872.

Sheldon Amos. — *The science of politics*, 3e éd., London, 1890.

— *A primer of the English constitution and government*, 5e éd., London, 1886.

Sidgwick. *The elements of politics*, London, 1891.

Smith. — *Personal representation*, London, 1868.

Spence. — *The minority representation.*

Sterne. — *On representative government and personal representation*, Philadelphia, 1871.

— *Representative government, its evils and their reform*, New-York, 1869.

— *Representation* dans *Cyclopaedia of political science* de Lalor, New-York, t. III (1895), p. 593 et s.

Stuart-Mill. — *Personal representation, speech of John Stuart-Mill, delivered in the House of Commons, may* 29th 1867, 2e éd., London, 1867.

— *Thoughts on parliamentary reform*, London, 1860.

Sullivan. — *Direct legislation through the initiative and referendum*, New-York, 1893,

Spencer Walpole. — *The electorate and the legislature*, London, 1881 (collection *The English citizen*).

Ware. — *The machinery of politics and proportional representation*, dans la *Law review*, janvier 1872.

Wather. — *Fair representation.* London, 1885.

W. Willoughby. — *An examination of the nature of the State*, New-York, 1896.

Woolsey. — *Political science or the State theoretically and practically considered*, London, 1877.

L. Wuarin. — *Recent political experiments in the Swiss democracy; Annals of the American Academy of political and social science*, novembre 1895.

IV. — Travaux de langues italienne, espagnole, grecque, portugaise.

A) BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE.

Angelopoulos. — Σύστημα διοικητικοῦ δικαίου, Athènes, t. I, 1886.
Aravantinos. — Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν δίκαιον, Athènes, t. 1, 1898.
Azcarate. — *El regimen parlamentario en la pràctica*, Madrid, 1885.
— *Tratados de politica, resumenes y juicios criticos*, Madrid, 1883.
Balbo. — *Monarchia rappresentativa*, 1860.
Focardi. — *I partiti politici alle elezioni generali dell'anno* 1895.
Giner de los Rios. — *El estado de la Persona social*, *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 89 (1896), p. 129 et s.
— *Estudios y fragmentos sobre la teoria de la persona social*, Madrid, 1899.
Giudici. — *Storia dei comuni italiani.*
Glarakis. — Περὶ πολιτικῆς ἀποκεντρώσεως, Athènes, 1883.
Iona. — *La rappresentanza politica*, Modena, 1893.
Miceli. — *Del concetto giuridico moderno della rappresenta politica*, Perugia, 1892.
Minghetti. — *I partici politici.*
Morelli. — *La funzione legislativa*, Bologna, 1893.
Posada. — *El deber del sufragio y el voto obligatorio*, *revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 88, 1896, p. 229 et s.
Rinando. — *Origini del governo rappresentativo*, 1884.
Rossi. — *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, 1894.
Sanchez Diezma. — *El principio de representacion*, *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 89, p. 5 et s.
Schanzer. — *Sull'ordinamento del potere legislativo e sulle elezioni politiche nei principali Stati d'Europa*; *appunti di legislazione e statistica comparata*, dans le *Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. VII, 1re livraison. Rome, 1893.
Statistica delle elezioni politiche, 26 *maggio et* 2 *giugno* 1895, publiée par la direction générale de statistique.
Stoupis. — Σύστημα Συνταγματικοῦ δικαίου, t. I, Athènes, 1889.
Ugo. — *Sulle leggi incostituzionali*, 1887.

B) BIBLIOGRAPHIE SPÉCIALE A L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE.

Almeida. — *Estado e commentarios da reforma eleitoral*, Rio-de-Janeiro, 1875.
Alugar (José de). — *O systema representativo*, Rio-de-Janeiro, 1868.
Amandi. — *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*biblioteca juridica de autores espanoles*, t. 18).

Ankelakis. — *Περὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ τοῦ τρόπου τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν* dans Παρνασσὸς, t. I, 9ᵉ livraison, septembre 1878.

(**Anonyme**). — *O imperialismo e a reforma*, Rio-de-Janeiro, 1865.

Arechaga. — *La libertad politica, fragmentos de un curso de derecho constitucional*, Montevideo, 1872.

Atti della associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, Firenze, 1882.

Avvocato. — *La rappresentanza proporzionale delle minoranze nella Camera elettiva*, Milano, 1882.

Bajer. — *Forholdstalsvalg, med d'Hondts fordelingsmade* (?) (danois).

Bonelli. — *Studio sulla rappresentanza proporzionale delle minoranze*. Firenze, 1888 (extrait de la *Rivista Europea*).

— *Studio sulla rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Firenze, 1883.

Bresiliense. — *Os programmas dos partidos.*

Brunialti. — *Libertà e democrazia, studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, 2ᵉ éd., Milano, 1880.

— *La riforma elettorale*, dans la *Nuova antologia*, 1876.

— *Degli inconvenienti e dei pericoli degli attuali sistemi elettorali*, Vicenza, 1871.

— *La prima prova del voto limitato*, *Nuova rivista*, Torino, 1882.

— *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle instituzioni* (*Bibl. di scienze politiche e amministrative*, t. VII, 2ᵉ série), 1896.

Brusa. — *Diritto costituzionale*, Firenze, 1875.

Cavalcanti. — *A rapresentação e a Reforma*, Pernambuco, 1866.

— *Direito eleitoral moderno, systema proporcional, sua applicação por grãos e reivindicação de sua autoria*, Pernambuco, 1872.

Campaggi. — *Della vera e della falsa democrazia, della rappresentanza di tutti e della rappresentanza della sola maggioranza*, Genova, 1873.

Cattaneo. — *Le basi dell'elezione politica nel governo rappresentativo*, Torino, 1878.

Celli. — *L'estensione del suffragio politico, e la Rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Milano, 1878.

Ciaffi. — *Collegio uninominale o plurinominale?* Roma, 1887.

Ferraris. — *La rappresentanza delle minoranze nel parlamento*, Torino, 1870.

— *Nuovi studi sulla rappresentanza delle minoranze nel parlamento*, *Archivio giuridico*, t. VIII (1871), p. 17 et s.

Flogaïtis. — Ἐγχειρίδιον Συνταγματικοῦ δικαίου. Athènes, 1879.

Fontanelli. — *Le dottrine costituzionale de John Stuart-Mill*, 1868.

Fornasini. — *Il principio della rappresentanza proporzionale e la sua aplicazione*, Firenze, 1879.

— *Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale*, *Rivista Europea*, Firenze, 1881.

Gabba. — *Lo scrutinio di lista*, Milano, 1879.

Genala. — *Della liberta e della equivalenza dei suffragi nelle elezioni, ovvero della proporzionale rappresentanza delle minoranze e delle maggioranze*, Milano, 1871.

— *Della rappresentanza proporzionale*, Venezia, 1873.

— *Scrutinio di lista e Rappresentanza proporzionale, Discorsi del deputato Genala pronunziati alla Camera dei deputati nelle tornate delli 3 e 7 febbraio* 1882, Roma, 1882.

Giavazzi. — *Il principio della proporzionalita nella rappresentanza*, Padova, 1897.

Gropelli (Serra). — *Della riforma elettorale*, Firenze, 1868.

Gualdo (Sicardo). — *La riforma elettorale*, Venezia, 1879.

Hostos. — *Lecciones de Derecho constitutional*, Santo-Domingo, 1887.

Kiriaki (de). — *Riforma elettorale*, Roma, 1879.

Krieger. — *Dansk Maanedskrift de Steenstrup* (?) (danois).

Lacava. — *Sulla riforma della legge elettorale*, Napoli, 1881.

Larsen. — *Nittende Aarhundrede de Brandes* (?) (danois).

Ligurio (Renzo). — *Elezioni e rappresentanza*, San Pier d'Arena, 1873.

Lioy (Paola). — *Elettori e deputati*, Milano, 1874.

Lucchini. — *La logica del regime rappresentativo*, 1874.

Malgarini. — *Della rappresentanza proporzionale*, Parma, 1877.

Mamiani. — *Scritti politici*, p. 224 et s. Genova, 1848.

Mirabelli. — *Il suffragio a popolo e la rappresentanza giusta*, Napoli, 1881.

Morelli. — *Saggi sui sistemi di scrutinio*, Verona-Padova, 1887.

— *Il sistema del voto limitato nelle elezioni amministrative, Rivista Europea*, 1878.

— *Di un nuovo progetto di rappresentanza proporzionale*, Firenze, 1879.

— *Alcune osservazione sulla rappresentanza proporzionale*, Venezia, 1876.

Moret. — *La representacion nacional*, Madrid, 1884.

N. C. B. C. — *A regeneração e a reforma*, Pernambuco, 1866.

Orlando. — *Studi giuridici e politici, la riforma elettorale*, Milano, 1883.

— *Principii di diritto costituzionale*, 3ᵉ éd., Firenze, 1894.

Padeletti. — *Teoria della elezione politica*, Napoli, 1870.

— *La rappresentanza proporzionale in Italia, Nuova antologia*, septembre 1871.

Pallavicino. — *Della votazione proporzionale nelle societa anonime commerciali*, Genova, 1874.

Palma. — *La proporzionalità della rappresentanza nella riforma*

elettorale italiana (extrait de l'*Archivio di statistica*). Roma, 1881.
— *Corso di diritto costituzionale*, t. II (*la proporzionalità della rappresentanza*), 1884.
— *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885.
— *Del Potère elettorale negli Stati liberi*, Milano, 1869.
— *La rappresentanza proporzionale nelle elezioni dei consigli comunali*, *Nuova antologia*, 1873.
— *La riforma elettorale in Italia*, *Nuova antologia*, 1877.
— *Il voto limitato*, *Nuova antologia*, 1882.
Paternostro. — *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Roma, 1878.
Pierantoni. — *Trattato di diritto costituzionale*, t. I, Napoli, 1873.
Piola. — *L'equilibrio politico e la riforma rappresentativa in Italia*, Milano, 1881.
di Pisa. — *La riforma elettorale*, Palermo, 1880.
Poli. — *Memorie di politica e di economia*, *Atti del l'instituto Lombardo*, v. XII, s. III.
Posada. — *Tratado de derecho politico*, t. II (*Derecho constitucional comparado*), Madrid, 1894.
P. M.— *La rappresentanza proporzionale delle minoranze nella Camera elettiva*, Milano, 1882.
Racioppi. — *Sulla rappresentanza proporzionale*, Roma, 1883.
— *Nuovi limiti e freni nelle instituzioni politiche americane*, Milano, 1894.
Renzo. — *Elezioni e rappresentanza*, 1873.
Rosmini-Serbati. — *La costituzione politica secondo la giustizia sociale*, Milano, 1848.
Rossi (**G.**). — *Scrutinio di lista*, Roma, 1880.
— *Del voto limitato, rivista di scienze soziali*, 1re année, 1882, p. 28-41.
Rossi (**de**). — *Sulla riforma elettorale*, Firenze, 1881.
De Sa. — *A reforma da constituiçáo*, Rio-de-Janeiro, 1880.
Salandra. — *La dottrina della rappresentanza personale*, dans l'*Archivio giuridico*, t. XV, p. 181 et s.
Sansonetti. — *La rappresentanza proporzionale*, Napoli, 1873.
Santamaria. — *Curso de derecho politico*, Valencia, 1880.
Saredo. — *Principii di diritto costituzionale*, t. II, Parma, 1862.
Saripolos. — Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου, 2e éd., Athènes, t. II, 1874.
Scala (**Stelluni**). — *La rappresentanza politica delle minoranze*, 1880.
Scolari. — *Instituzioni di scienza politica*, Pisa, 1871.
— *Sulla rappresentanza proporzionale*, Firenze, 1895.
Sidney Sonino. — *Della rappresentanza proporzionale in Italia*, Firenze, 1872.

— *Del governo rappresentativo in Italia*, Roma, 1872.
Soriano Souza. — *Principios geraes de direito publico e constitucional*, 1893 (partie II, ch. IX, § III, *Rapresentação da minoria*).
Tapia. — *El derecho electoral en Espana*, Madrid, 1891.
Vidari. — *Sulla teoria della elezione politica di Guido Padeletti*, *Archivio giuridico*, 1871, v. VIII, p. 301 et s.
Zanardelli (rapporteur). — *Relazione della commissione sul disegno di legge presentato dal ministro dell' interno* (*Depretis*) *nella tornata del* 31 *maggio* 1880 ; *Atti parlamentari*, *Legislature XIV*, *prima sessione* 1880, *Camera dei deputati* ; *riforma della legge elettorale politica*, t. I.
Zille. — *Della rappresentanza proporzionale*, 1879.

L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE

« Δίκαιον γὰρ ἀποφαίνεσθαι μὲν ἕκαστον ἃ δοκεῖ τῷ κοινῷ συνοίσειν, πείθεσθαι δὲ τοῖς ὑπὸ τῶν πλειόνων κριθεῖσιν. »

DENYS D'HALICARNASSE.
L. XI, c. LVI, 5.

[Il ost juste que chacun puisse dire ce qu'il croit avantageux à l'État ; mais après cela, il faut se rendre à ce qui a été résolu par la majorité.

INTRODUCTION HISTORIQUE

Aristote, le père de la science politique, après avoir posé le principe que dans la démocratie le peuple est souverain (1), ajoute : « Le principe de l'État démocratique c'est la liberté. Le premier caractère de la liberté est l'alternative du commandement et de l'obéissance. Dans la démocratie, le droit politique est l'égalité, non pas d'après le mérite, mais suivant le nombre (2). »

(1) « Λέγω δὲ οἷον ἐν μὲν ταῖς δημοκρατίαις κύριος ὁ δῆμος. » *Politique*, L. III, ch. IV, § I. Le terme *démocratie* est employé dans ce travail dans ce sens précis, sans impliquer en faveur de cette forme d'État une valeur universelle pour tous les pays et tous les temps. V. Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. franç., Paris, 1887, le ch. II, *Nature de la démocratie* ; Scherer, *La démocratie et la France*, Paris, 1884, et Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, Paris, 1893, p. 62.

(2) « Ὑπόθεσις μὲν οὖν τῆς δημοκρατικῆς πολιτείας ἐλευθερία.... Ἐλευθερίας δὲ ἓν μὲν τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν · καὶ γὰρ τὸ δίκαιον τὸ δημο-

Le citoyen donc dans une démocratie n'est pas seulement sujet (1), il est aussi souverain (2) ; il ne fait pas qu'obéir, il commande à son tour. « Dans la démocratie le citoyen n'est tenu d'obéir à qui que ce soit, ou s'il obéit, c'est à la condition de commander à son tour ; et voilà comment dans ce système la liberté et l'égalité se combinent (3). » Voilà pourquoi on considère la démocratie comme assurant, mieux que toute autre forme d'État, la liberté du citoyen (4).

τικὸν τὸ ἴσον ἔχειν ἐστὶ κατ' ἀριθμὸν, ἀλλὰ μὴ κατ' ἀξίαν. » *Politique*, L. VI, ch. I, § 6. Tout le monde connaît la traduction de la *Politique* d'Aristote de M. Barthélemy Saint-Hilaire, Paris, 1837, en deux volumes. V. aussi le beau livre de M. R. Dareste, *La science du droit en Grèce, Platon, Aristote, Théophraste*, Paris, 1893, p. 216-295.

(1) « Πολίτης δ'ἐστὶ καὶ ὁ ἀρχόμενος.» *Politique*, L. III, c. II, 6, *ib.*, § 9. « τὴν πολιτικὴν ἀρχὴν δεῖ τὸν ἄρχοντα ἀρχόμενον μαθεῖν » [le gouvernant doit commencer par apprendre l'art de gouverner en obéissant d'abord lui-même]. La vertu du bon citoyen consiste à pouvoir gouverner bien et être bien gouverné : « καὶ πολίτου δοκεῖ ἀρετὴ εἶναι τὸ δύνασθαι καὶ ἄρχειν καὶ ἄρχεσθαι καλῶς ». *Politique*, L. III. ch. II, 7, comp., *ib.*, § 10.

(2) « Le peuple, dans la démocratie, est, à certains égards, le monarque ; à certains autres, il est le sujet. » Montesquieu, *Esprit des lois*, L. II, ch. II. Les membres du souverain « s'appellent en particulier *citoyens*, comme participant à l'autorité souveraine, et *sujets*, comme soumis aux lois de l'Etat ». Rousseau, *Contrat social*, L. I, ch. VI.

(3) « Τὸ μὴ ἄρχεσθαι, μάλιστα μὲν ὑπὸ μηθενὸς, εἰ δὲ μὴ, κατὰ μέρος · καὶ συμβάλλεται ταύτῃ πρὸς τὴν ἐλευθερίαν τὴν κατὰ τὸ ἴσον. » *Politique*, L. VI, ch. I, § 7. Aristote n'a en vue, comme tous les Grecs, que la liberté *politique*, le droit de se gouverner, le « τὸ ζῆν ὡς βούλεταί τις » [vivre comme il plaît à chacun] *ib.* ne doit pas tromper le lecteur.

(4) Aristote, *Politique*, VI, 1, 6. Les Grecs se souciaient beaucoup plus du pouvoir politique que de la liberté, telle que nous la concevons aujourd'hui. M. Paulsen dit très bien qu'ils demandaient beaucoup plus *Freiheit im Staat* c'est-à-dire le pouvoir politique, que *Freiheit vom Staat*, c'est-à-dire la liberté individuelle. V. Paulsen, *System der Ethik mit einem Umriss der Staats und Gesellschaftslehre*, 2e édit., Berlin, 1891, p. 838. De plus, on ne doit pas perdre de vue l'existence de l'esclavage dans les démocraties grecques. M. H. Passy va jus-

Si donc la moitié des citoyens ne participe ni directement ni indirectement (1) au pouvoir ; si *elle est gouvernée* sans *se gouverner*, on peut affirmer qu'il n'y a pas de démocratie ; le gouvernement alternatif de tous sur chacun et de chacun sur tous (2) étant le premier principe de la démocratie.

Le second principe fondamental de cette forme d'État est « l'égalité parfaite de tous les citoyens, n'ayant de différence entre eux que celle du nombre. L'égalité veut que les pauvres n'aient pas plus de pouvoir que les riches, qu'ils ne soient pas seuls souverains, mais que tous le soient dans la proportion même de leur nombre, et l'on ne trouve pas de moyen plus efficace de garantir dans l'État la liberté et l'égalité (3). »

qu'à dire qu'il n'y a rien de plus nouveau dans le monde que la démocratie moderne (H. Passy, *Des formes de gouvernement*, 2e éd., 1876, p. 401. Comp. E. May, *Histoire de la démocratie en Europe*, trad. franç., Paris, 1879, p. 39).

(1) Nous faisons allusion au gouvernement représentatif. Aristote ne pouvait sans doute pas songer à cette forme de gouvernement (V. Fr. Pollock, *Introduction à l'étude de la science politique*, trad. franç., p. 45). Il ne faudrait pas croire, cependant, que le gouvernement représentatif était complètement inconnu de l'antiquité. V. par exemple un véritable corps législatif représentatif chez les Lyciens dans Duruy, *Histoire des Romains*, t. III, Paris, 1871, p. 377. Nous verrons, du reste, dans notre Livre II que les principes fondamentaux de la démocratie ne dépendent pas de la forme de son *gouvernement*.

(2) « Τὸ ἄρχειν πάντας μὲν ἑκάστου, ἕκαστον δ'ἐν μέρει πάντων. » (*Polit.*, L. VI (7), c. I, 8). V. aussi le *Contrat social* de Rousseau, L. I, ch. V.

(3) « Συμβαίνει δ'ἐκ τοῦ δικαίου τοῦ ὁμολογουμένου εἶναι δημοκρατικοῦ (τοῦτο δ'ἐστὶ τὸ ἴσον ἔχειν ἅπαντας κατ' ἀριθμὸν) ἡ μάλιστ' εἶναι δοκοῦσα δημοκρατία καὶ δῆμος · ἴσον γὰρ τὸ μηθὲν μᾶλλον ἄρχειν τοὺς ἀπόρους ἢ τοὺς εὐπόρους μηδὲ κυρίους εἶναι μόνους, ἀλλὰ πάντας ἐξ ἴσου κατ' ἀριθμὸν · οὕτω γὰρ ἂν ὑπάρχειν νομίζοιεν τήν τ' ἰσότητα τῇ πολιτείᾳ καὶ τὴν ἐλευθερίαν. » *Politique*, L. VI, c. I, § 10 ; le principe le plus évident pour Aristote dans une démocratie, est « τὸ ἴσον ἔχειν ἅπαντας κατ' ἀριθμόν ». V. cependant les paragraphes 11, 12, 13.

La participation effective de tous les citoyens (directe ou indirecte aujourd'hui) au gouvernement ; une influence exactement proportionnelle à leur nombre , tels sont les deux caractères fondamentaux de la démocratie.

Mais il résulte de l'égalité même des citoyens que, lorsqu'il y a une décision à prendre, la majorité doit prévaloir ; en présence de la nécessité d'un choix à faire entre deux directions différentes ou opposées, l'égalité exige qu'on suive l'avis de la majorité (1).

Nous avons ainsi les trois principes fondamentaux qui caractérisent cette forme particulière d'État qu'on appelle démocratie. Le dernier est aussi important que les deux autres. Si donc nous voyons une institution politique aboutir au gouvernement par la minorité, nous devons, sans hésiter, y voir un principe antidémocratique.

La mise en œuvre des principes de l'État démocratique peut se faire de deux façons ; de là deux formes distinctes de gouvernement (2) : le gouvernement direct et le gouvernement représentatif.

(1) « *Κύριον δὲ τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν* » (*Pol.*, VI (7), I, 6). La loi de la majorité caractérise la démocratie (V. Thucydide : L. II, XXXVII).

(2) Bodin le premier à notre connaissance a distingué les formes du gouvernement et les formes de l'État en disant qu'un État royal dans sa forme peut être gouverné populairement par exemple, être *populaire* dans son gouvernement. « Et combien que le gouvernement d'une république soit plus ou moins populaire ou aristocratique, ou royal, si est ce que l'estat en soy ne reçoit comparaison de plus ny de moins : car toujours la souveraineté indivisible et incommunicable est à un seul, ou à la moindre partie de tous, ou à la plupart : qui sont les trois sortes de République que nous avons posées » (Bodin, *Les six livres de la République*, L. II, ch. VII). Bodin dit à propos de cette distinction : « peut-être on me dira, qu'il n'y a que moy de cest advis... Je ne le veux pas nier, mais cette distinction m'a semblé plus que nécessaire pour bien entendre l'estat de chacune République » (*loc. cit.*). La science moderne

Le citoyen, dans une démocratie, en tant que « membre » du peuple souverain (1), peut exercer ses droits soit directement, par sa participation immédiate à la direction des affaires de l'État, soit indirectement, par la nomination de certaines personnes, les organes de l'État, par lesquels celui-ci *veut* et *agit* (2). Mais que l'exercice des droits du citoyen soit direct ou qu'il soit indirect, les principes fondamentaux de l'État démocratique doivent être observés. La forme du gouvernement ne peut pas porter atteinte aux principes de la forme de l'État, qui lui sont supérieurs.

Ces principes de la démocratie furent solennellement proclamés par la Révolution française. Elle a posé ces deux grands principes qui forment la base de la démocratie représentative de nos jours; c'est-à-dire que l'élément constitutif de l'État moderne, le membre (*μόριον*) du peuple souverain n'est pas un groupe, une corporation, un ordre, mais bien l'individu, l'homme « réduit à son minimum » (3). C'est

admet cette distinction : V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 3 et suiv.

(1) Nous ne disons pas : en tant que souverain. C'est le corps des citoyens dans son ensemble qui est souverain. Aristote établit cette distinction fondamentale : « *Οὐ γάρ ὁ δικαστὴς οὐδ' ὁ βουλευτὴς οὐδ' ὁ ἐκκλησιαστὴς ἄρχων ἐστιν, ἀλλὰ τὸ δικαστήριον καὶ ἡ βουλὴ καὶ ὁ δῆμος. Τῶν δὲ ῥηθέντων ἕκαστος μόριον ἐστὶ τούτων · λέγω δὲ μόριον τὸν βουλευτὴν καὶ τὸν ἐκκλησιαστὴν καὶ τὸν δικαστὴν* » (*Politique*, L. III, c. VI, 12). [Ce n'est pas l'individu, juge, sénateur, membre de l'assemblée du peuple qui est souverain, c'est le tribunal, c'est le sénat, c'est le peuple, dont cet individu n'est qu'une fraction minime. J'appelle « membre » le sénateur, le membre de l'assemblée populaire et le juge.] Comp. L. IV, c. IV, § 5 : « *οἱ γὰρ πολλοὶ κύριοί εἰσιν, οὐχ ὡς ἕκαστος. ἀλλὰ πάντες* » [les citoyens sont souverains non pas pris individuellement mais dans leur ensemble].

(2) V. notre livre II.

(3) Taine, *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. I, p. 184 (18e édit.).

l'homme dégagé de tout ce qui peut le différencier des autres, qui forme « le citoyen » ; ce dernier seul a, suivant Sieyès, « la qualité représentable » (1).

En même temps, la Révolution française, partant d'un principe abstrait et *a priori*, a proclamé l'égalité de tous les citoyens.

La conception légale du « citoyen » investi du droit personnel, égal pour tous, de participer au pouvoir, voilà l'idée que la Révolution française, plus de deux mille ans après Aristote, a solennellement proclamée.

La représentation proportionnelle de *tous* les citoyens (2) est un dogme de la Révolution ; si elle ne l'a

(1) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. VI. « Les avantages par lesquels les citoyens diffèrent sont *au delà* du caractère de citoyen » (p. 209 de l'éd. Morellet, Paris, 1822), et un peu plus bas : « Les intérêts par lesquels les citoyens se ressemblent sont donc les seuls qu'ils puissent traiter en commun... les seuls qui impriment au citoyen la qualité *représentable* » (ch. VI, p. 212).

(2) *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation* (*art. 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen* mise à la tête de la première constitution française du 3 septembre 1791. V. *Les constitutions de la France depuis* 1789, par L. Duguit et H. Monnier, Paris, 1898, p. 2). La proportionnalité fut admise par l'article 21 de la constitution du 24 juin 1793 et les constitutions suivantes. V. notre ch. III, sect. I. Dans cette introduction historique nous exposons l'introduction des principes sur lesquels la représentation proportionnelle est fondée. Ces principes mènent logiquement aussi bien à la représentation proportionnelle *lato sensu* (c'est-à-dire à la répartition des députés entre les circonscriptions électorales proportionnellement au chiffre de leur population ou de leurs électeurs), qu'à la répartition proportionnelle des députés de la circonscription entre les différents *groupes* d'électeurs. Au fond il n'y a dans les deux cas que l'application des mêmes principes. V. Palma, *Corso de diritto costituzionale*, t. II, p. 200. « Si tratta di rappresentare proporzionalmente tutti gli elettori dei varii partiti politici, come si è riuscito a far rappresentare proporzionalmente tutte le parti geografiche e demografiche. » La représentation proportionnelle *stricto sensu* est presqu'un non-sens, si elle n'est accom-

pas réalisée dans toute son ampleur, c'est pour des raisons historiques ou à cause de fausses conceptions théoriques que nous examinerons un peu plus loin.

Nous exposerons rapidement dans deux sections l'introduction des trois principes posés par Aristote dans la démocratie moderne.

Section I. — L'introduction de la représentation proportionnelle (*lato sensu*) dans la démocratie moderne.

Section II. — Le pouvoir de la majorité, son fondement, son étendue, ses limites d'après les théoriciens politiques jusqu'en 1789, la doctrine de la Révolution française et celle de la révolution américaine.

pagnée de la représentation proportionnelle *lato sensu*. Il s'agit, en effet, d'assurer l'égalité complète des électeurs dans *tout le pays*. Aussi examinons-nous dans cette introduction historique l'établissement de la représentation proportionnelle *lato sensu* et des principes sur lesquels elle repose dans la démocratie moderne.

SECTION PREMIÈRE

L'INTRODUCTION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DANS LA DÉMOCRATIE MODERNE.

Nous allons examiner l'introduction de la représentation proportionnelle (1) en *Angleterre*, aux *États-Unis* et enfin en *France*.

Dans ce dernier pays, la représentation proportionnelle fut le produit d'une théorie *a priori*, celle du contrat social ; elle fut adoptée sous l'influence de « l'esprit classique » (2).

Aux États-Unis, au contraire, elle se présenta comme le résultat d'un *compromis*, plutôt que d'une théorie *a priori* (3).

Enfin nous y ajoutons l'Angleterre, non seulement parce que c'est une « république héréditaire » et où, sous des formes royales, « le peuple est roi » (4), mais

(1) Il est entendu une fois pour toutes que dans cette introduction historique nous ne parlons que de la représentation proportionnelle *lato sensu*. V. la note précédente.

(2) V. Taine, *Les origines*, etc., *l'ancien régime*, L. III, ch. II, p. 240 et suiv., 20e édit.

(3) V. *The Federalist*, n° LXII et notre ch. II, sect. I. La constitution des États-Unis a été le résultat « not of a theory but of a spirit of amity,and that mutual deference and concession which the peculiarity of our political situation rendered indispensable » (*Le Fédératiste*, n° LXII, p. 386).

(4) L'ancienne monarchie anglaise, dit M. Taylor, s'est finalement transformée aujourd'hui « into *the hereditary republic* in which, under the ancient and still useful forms of the throne and the

aussi parce qu'elle nous offre l'exemple le plus frappant d'une introduction instinctive en quelque sorte, *historique*, des principes fondamentaux de la représentation proportionnelle.

L'instinct ayant précédé le raisonnement dans l'histoire de l'humanité, nous suivrons l'ordre que voici :

Chapitre I. — La représentation proportionnelle en *Angleterre*.

Chapitre II. — La représentation proportionnelle aux *États-Unis*.

Chapitre III. — La représentation proportionnelle en *France*.

regalia *the people is King*· » (Taylor, *The origin and growth of the English constitution*, London, 1889, p. 616). V. aussi l'*England's Hereditary Republic*, par le marquis de Blandford.

CHAPITRE PREMIER (1)

La représentation proportionnelle en Angleterre.

On oppose souvent l'esprit français à l'esprit anglais; l'esprit géométrique, déductif, amateur de symétrie, qui ayant posé un principe veut le pousser jusqu'au bout, le généraliser, voilà, dit-on, l'esprit français. Les Anglais, au contraire, procèdent graduellement, en respectant toujours les anciennes formes et en gref-

(1) BIBLIOGRAPHIE : Smithii (Th.), *De republica Anglorum libri tres*, éd. MDCXXX ; de Lolme, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglois*, 4e édition, Londres, MDCCLXXXV ; Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises*, trad. fr., Bruxelles, 1774 ; Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, trad. Guizot, Paris, 1829 ; Bagehot, *La constitution anglaise*, trad. fr., Paris, 1869 ; Lord Brougham, *The British constitution: its history, structure and working*, London, 1861 ; Erskine May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (1760-1860), trad. fr., Paris, 1865 ; Fischel, *La constitution anglaise*, trad. fr., Paris, 1864 ; Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin, 1882, etc. etc. ; *Das Englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen vom 9 bis zum Ende des 19 Jahrhunderts*, 2e éd., Berlin, 1886 ; *Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem*, Berlin, 1894 ; Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892-1896 ; Stubbs, *The constitutional history of England in its Origin and development*, 4e éd., Oxford, 1896 ; Taylor, *The origin and growth of the English constitution*, London, 1889 ; Burgess, *Political science and comparative constitutional Law*, Boston, 1891 ; Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 5e édit., London, 1897 ; Feilden, *A short constitutional history of England*, 2e éd., Oxford, 1887. Enfin les ouvrages de MM. Boutmy, *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris, 1887, et nouv. édit., 1898 ; *Etudes de droit constitutionnel*, Paris, 1888 (1re éd.) ; Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, Paris, 1881-1883 ; Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, 1887.

fant de nouveaux principes sur les anciens, aimant mieux la solidité que la symétrie ou l'uniformité (1).

« La constitution anglaise, dans son développement historique », disait William Paley, « ressemble à un de ces vieux manoirs seigneuriaux qui n'ont pas été bâtis tout d'une pièce, d'après un plan uniforme et selon les règles de la moderne architecture, mais dont la construction se rapporte à différentes périodes, dont le style s'est modifié avec le temps, auxquels on ajoute et que l'on répare continuellement, selon le goût, la fortune et la convenance des propriétaires qui s'y succè-

(1) V. Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 341. V. sur cette opposition, Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel* ; *La nature de l'acte constituant en France, en Angleterre et aux États-Unis*. M. Lawrence-Lowell, dans son ouvrage intitulé : *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. I, p. 47, s'exprime ainsi : « The characteristic difference between the political history of England and that of France is to be found in the fact that the English, though influenced by each new spirit of the age, have never yielded entirely to its guidance, while the French have always thrown themselves into the current, and, adopting completely the dominant ideas of the time, have carried them to their logical results. » M. Th. Woolsey, également dans sa *Political science, or the State theoretically and practically considered*, London, 1877, t. II, p. 142, reproche aux Français de sacrifier tout à la déduction logique et aux « systèmes ». Nous croyons que ces reproches, bien que fondés dans une certaine mesure, sont exagérés. Les Anglais ont procédé à la construction de leur constitution en ajoutant de nouvelles pièces aux anciennes parce que cela leur était possible ; en France, au contraire, à la fin du XVIII[e] siècle, il a bien fallu construire de toutes pièces, parce qu'il n'y avait « aucun mur de l'ancien édifice encore debout et solide » (Boutmy, *Etudes*, etc., p. 262). Nous verrons que les Anglais n'ont pas procédé autrement quand il s'agissait de doter une colonie d'une constitution. L'esprit du XVIII[e] siècle en outre est pour beaucoup dans la façon de procéder des Français du siècle dernier. « Les cousins » des Anglais, les Américains, bien qu'Anglo-Saxons, n'ont guère procédé autrement (V. Ritchie, *Natural rights, a criticism of some political and ethical conceptions*, London, 1895, p. 3). V. notre section I, ch. II, pour plus de développements.

dent. Dans un pareil édifice, on chercherait vainement de l'élégance et de justes proportions, vainement cette harmonie entre les parties que l'on est en droit d'exiger d'une construction moderne. La symétrie extérieure, qui flatte l'œil du passant, sans toujours, il est vrai, contribuer à la commodité de l'habitation, y manque (1). »

En Angleterre, c'est l'instinct qui modifie les institutions ; en France, elles sont modifiées au nom de la raison ; « là, le chaos se débrouillant lui-même ; ici, une cosmogonie régulière, où l'on voit clairement d'un côté le créateur, et de l'autre la création » (2).

Rien ne montre mieux ce caractère particulier de la Constitution anglaise que l'histoire de la représentation politique dans la Chambre des communes.

L'ancienne représentation de groupes et de collectivités (bourgs, comtés, universités), est devenue aujourd'hui une véritable représentation des « citoyens » formant le « peuple anglais ». La représentation anglaise, en même temps qu'elle devenait *individuelle*(3), devenait *proportionnelle*, la proportionnalité dans la représentation étant en quelque sorte la suite néces-

(1) Cité par Fischel, *La constitution d'Angleterre*, trad. fr., Paris, 1865, t. I, p. 3. Comp. Anson, *The Law and Custom of the constitution*, 2e édit., Oxford, 1892-1896, t. I, p. 31, qui recourt à la même comparaison et conclut que la constitution anglaise est « convenient rather than symetrical ». — L'abbé Sieyès, en France, à la veille de la Révolution, écrivait à propos de la constitution anglaise : « j'ai bien peur que ce chef-d'œuvre tant vanté ne pût soutenir un examen impartial fait d'après *les principes* du véritable ordre politique. Nous reconnaîtrions peut-être qu'*il est le produit du hasard et des circonstances, bien plus que des lumières*... Nous avons déjà remarqué qu'on ne pouvait guère la regarder que comme *un monument de superstition gothique* ». *Qu'est-ce que le Tiers État*, ch. IV, § VII.

(2) Hello, *Du régime constitutionnel*, t. II, 3e édit. (1848), p. 18.

(3) Nous n'attachons pas un sens juridique à ce mot ; nous voulons dire que le titulaire du droit électoral est dorénavant l'individu à la place du groupe.

saire de la conception du *citoyen* dans la Constitution anglaise.

Nous allons voir avec quelques détails cette transformation intéressante.

§ I.

Lorsque, au XIVe siècle, le parlement anglais se divisa en deux Chambres (1), la Chambre des lords et la

(1) A partir de 1341 notamment, v. Boutmy, *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris, 1887, p. 117. L'ancienne assemblée féodale, le *magnum concilium* fut le premier noyau du parlement anglais (Boutmy, *ib.*, p. 110) ; il était composé des vassaux directs de la couronne et de hauts prélats, tous ces dignitaires étaient personnellement convoqués. Les vassaux devenant trop nombreux on distingua entre les *barones majores* qui continuaient à être convoqués personnellement et les *barones minores*. Les *writs* du 11 février 1254 ordonnent aux sheriffs de faire élire deux chevaliers dans chaque comté qui viendraient siéger au conseil *vice omnium*. « C'est le premier germe du principe de la représentation » (Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. II, p. 22). En 1265 Simon de Montfort et les comtes de Leicester et de Gloucester lancent, au nom du roi Henri III, leur prisonnier, des *writs* convoquant un parlement composé de prélats, de barons et de représentants des comtés et de bourgs (Franqueville, *loc. cit.*). Beaucoup de ces dernières collectivités avaient, en effet, reçu le privilège de consentir aux impôts. « Le vote des impôts était l'objet principal de leur convocation ; et si les subsides n'eussent été indispensables aux besoins du gouvernement, les habitants des cités et des bourgs auraient pu rester dans leurs foyers, soumis aux lois qui leur étaient imposées par un conseil de prélats et de barons » (Hallam, *L'Europe au moyen âge*, trad. franç., Paris, 1821, t. II, p. 188. Voyez également Gneist, *Die nationale Rechtsidee von den Ständen*, etc., Berlin, 1894, p. 127). En 1295, le roi Edouard Ier convoqua le parlement modèle (*Great and model Parliament*) qui était composé de barons, de prélats et de représentants des bourgs et des comtés. L'année 1295 est une date capitale dans l'histoire de la représentation politique en Angleterre (Boutmy, *Développement*, etc., p. 115). Elle marque la transition d'un conseil féodal à un véritable conseil des ordres, des états (V. Taylor, *op. cit.*, p. 418). La composition du parlement anglais ne changera pas depuis le XIIIe ou XIVe siècle. Les universités enverront des représentants à

Chambre des communes, cette dernière se composait de chevaliers, représentants de comtés, et de bourgeois, représentants de bourgs. Le parlement anglais représente, à partir du XIIIe ou XIVe siècle, la nation anglaise dans tous ses éléments ; tous les éléments constitutifs de la société anglaise trouvent place dans l'une ou dans l'autre des deux Chambres du parlement (1).

Voilà le fait qui a fait la force de ce parlement et qui a fondé la liberté en Angleterre (2).

La représentation dans la Chambre des communes du moyen âge, reflète l'état de la société de cette époque. « Il n'y a ni règle générale, ni principe », dit Guizot : « quand on adresse à la société quelque nouvelle demande, c'est la société telle qu'elle est, et non une société systématiquement constituée, qui répond (3) ». Vouloir systématiser les notions sur la représentation à cette époque, ce serait évidemment faire fausse route (4).

la Chambre des communes à partir du XVIIe siècle ; les Acts d'union avec l'Ecosse (16 mai 1707) et avec l'Irlande (2 juillet 1800) créent un certain nombre de lords électifs choisis par leurs pairs. V. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, p. 91.

(1) V. Th. Smithii, *De rep. Anglorum*, L. II, ch. III intitulé : *De parlamento habendo modus.*

(2) D'après de Lolme, *Const. d'Angleterre*, la puissance originelle des rois normands fut la principale cause de la naissance finale de la liberté en Angleterre. « Ce fut l'immense pouvoir du roi qui rendit l'Angleterre libre, parce que ce fut cette immensité même qui y fit naître l'esprit d'union et d'une résistance raisonnée » (L. I, ch. I). Une autre cause c'est que l'Angleterre formait un État *indivis* (V. L. I, ch. II). M. Boutmy de nos jours, dans son *Développement de la constitution anglaise*, reprend la même thèse « un roi fort, un baronnage faible, un royaume homogène » (p. 49) ; voilà les causes qui expliquent la naissance de la liberté anglaise.

(3) Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, Paris, 1856, p. 204.

(4) V. Flach, *Les origines de l'ancienne France*, t. II, Paris, 1893, p. 3, sur les dangers d'une « systématisation » des institutions de

On peut cependant poser en principe que l'*individu* n'apparaît pas dans cette organisation politique.

Dès lors, on ne peut pas parler d'inégalité dans la représentation anglaise du moyen âge, étant donné qu'il n'y avait aucune comparaison à faire. Les seuls titulaires du droit de représentation et du droit électoral sont ces groupes, ces personnes morales, formées par les *bourgs* et les *comtés*. L'individu n'apparaît qu'au dernier plan, si tant est qu'il apparaisse jamais (1). Ces collectivités seules étaient la nation légale, si je puis m'exprimer ainsi ; elles formaient des collectivités presque indépendantes. On comprend dès lors la liberté qui existait pour elles de déterminer le corps électoral, chargé de nommer *leurs* députés. Ce n'était là qu'une question intérieure, n'intéressant nullement l'État (2). Ce n'était pas une représentation d'individus, ce n'était pas non plus une représentation de classes sociales (3).

Les communes (*the commons*) sont les *communitates* ou les *universitates*, les corps organisés des *freemen* des comtés (*the shires*) et des bourgs (*the towns*) (4).

l'époque féodale. Ceci est également vrai, bien que dans une mesure moindre, pour les institutions du XIV° siècle.

(1) V. Boutmy, *Etudes*, etc., p. 245 et suiv.

(2) V. W. Bagehot, *La constitution anglaise*, trad. franç., Paris, 1869, p. 378 et Boutmy, *op. cit.*, p. 247. De là la diversité vraiment chaotique du droit électoral (la « franchise ») dans les bourgs jusqu'en 1832. V. les ouvrages de MM. Glasson, Franqueville, etc. et Stubbs, *Const. history*, t. III, V. aussi l'ouvrage de M. L. Riess, *Geschichte des Wahlrechts zum englischen Parlament*, Leipzig, 1885. — V. aussi Guizot. *op. cit.*, 14° leçon (t. II, p. 199 et suiv.).

(3) V. Gneist, *Die nationale Rechtsidee*, etc., p. 133. V. *contrà*, Commons, *Proportional representation*, p. 16, qui dit que la Chambre des communes constituait la représentation des localités et des deux classes organisées, les capitalistes des bourgs et les fermiers des campagnes, qui gouvernaient ces localités. La représentation de ces classes n'était d'après nous que tout à fait indirecte. V. note suivante.

(4) Stubbs, *The constitutional history of England in its origin and*

Les députés représentaient les bourgs ou les comtés ; leur titre de « membre pour le comté X » ou « membre pour le bourg Y » n'était pas, comme l'observe Rudolf von Gneist, une pédante courtoisie, mais bien une expression ayant une réelle importance, vu que les titulaires du droit électoral étaient toujours les *communae*, les *communitates*, *counties*, *boroughs* (1).

Ces collectivités formaient si bien des unités distinctes dans l'État, absorbant complètement les individus qui les composaient, que, sous Édouard II, d'après Fischel, « chaque ville ne figurait au parlement que pour une unité, malgré la multiplicité de sa représentation (2) ». Le nombre de députés pour une ville était donc tout à fait indifférent.

La Chambre des communes n'était que la représentation des *communitates*, la *communitas communitatum* (3). On peut dire que c'est la réunion des communes, celles-ci y étant présentes dans la personne de leurs mandataires.

Voilà pourquoi c'est le parlement (le Roi et les deux Chambres) qui est considéré dès le XVI[e] siècle comme étant le titulaire de la souveraineté, la nation elle-même (4).

development, 4[e] éd., Oxford, 1896, t. II, p. 174. V. le ch. XV intitulé *The system of estates, and the constitution under Edward I* (p. 166-260). Comp. sur cette conception : Taylor, *The origin and growth of the English constitution*, p. 356 et 445 et Fischel, *La constitution d'Angleterre*, trad. franç., t. II, p. 227.

(1) V. R. von Gneist, *Die nationale*, etc., p. 130.

(2) Fischel, *op. cit.*, p. 227, t. II.

(3) Elle représente le corps de toutes les communes ainsi défini par Stubbs : « The estate of the commons is the *communitas communitatum* the general body into which for the purposes of parliament those communities are combined » (Stubbs, *op. cit.*, t. II (éd. 1896), p. 174 : « Das Haus der commons » dit R. von Gneist « ist die Zusammenfassung der Grafschaften und Städte, etc. (*Selfgovernment, communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, 3[e] éd., Berlin, 1871, p. 59).

(4) « In comitiis Parlamentariis posita est omnis augustae absolu-

M. Burgess considère le gouvernement de l'Angleterre comme un gouvernement direct, vu que l'organisation de l'État et l'organisation du gouvernement n'y font qu'un. L'État, le souverain, exerce directement les fonctions du gouvernement (1).

La réunion de *tous* ceux, personnes physiques ou personnes morales (collectivités), qui formaient « le pays légal », constituait les Chambres du parlement, qui étaient bien « des corporations permanentes et animées d'une force propre dont quelque chose se communique aux membres qui s'y succèdent » (2).

La représentation dans la Chambre des communes était donc générale puisque *tous* les titulaires du droit électoral envoyaient des députés, mais elle n'était pas, elle ne pouvait pas être proportionnelle. A quoi serait-elle proportionnelle, puisque tous les « électeurs » avaient une représentation particulière et que « l'individu » était inconnu du droit public (3) ?

taeque potestatis vis ». Th. Smith, *De rep. Angl.*, L. II, ch. II ; Blackstone, au XVIII[e] siècle, dans ses *Commentaires sur les lois anglaises* (trad. franç., Bruxelles, 1774, t. I, p. 73), dit la même chose : « C'est dans le parlement que réside la souveraineté britannique. » C'est la théorie dominante encore aujourd'hui. « The sovereignty of Parliament is (from a legal point of view) the dominant characteristic of our political institutions. » Dicey, *Introduction to the study of the Law of the constitution*, 5[e] éd., London, 1897, p. 37. V. cependant notre paragraphe 3.

(1) « The English government is immediate government ; i. e. the organization of the state and the organization of the government are identical. » Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, t. II, Boston, 1891, p. 32, comp. p. 1.

(2) Boutmy, *Études*, etc., p. 229. M. Boutmy dit avec raison que, depuis 1789, il y a bien eu, en France « des réunions d'individus délégués sous le nom de députés » mais il n'y a pas « de chambre des députés ».

(3) Hallam dit dans son *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, trad. Guizot, t. IV (Paris, 1829), p. 165, que, même en supposant l'existence d'un principe de représentation proportionnelle, le gou-

Quant à la question d'une représentation des minorités au sein de chaque bourg ou comté, elle pouvait encore moins se poser. Le bourg ou le comté était envisagé comme une collectivité, une personne morale, à la différence des simples circonscriptions électorales d'aujourd'hui ; dès lors son opinion, surtout aux premiers siècles, lorsqu'il s'agissait d'un objet précis, de subsides à voter (1), était considérée comme le résultat de l'unanimité de ses membres.

Les députés du bourg ou du comté étaient souvent *nommés* par le sheriff, *nemine contradicente*. Le peu d'intérêt politique que les élections offraient aux premiers siècles explique pourquoi on tolérait de pareilles pratiques (2).

C'est seulement au XV[e] siècle que nous voyons une certaine organisation de *partis* se faire jour dans les comtés et les bourgs. A la même époque, pour la première fois selon Gneist (3), apparaît le principe de l'élection à la majorité des voix ; « majeur nombre soit retourné ».

vernement ne saurait l'appliquer, ignorant le chiffre de la population des comtés et des bourgs ; à moins d'admettre une représentation proportionnelle approximative d'après les registres des subsides pour chaque comté et chaque bourg.

(1) Le « droit » de représentation était ainsi, en même temps qu'un « droit », un véritable « devoir », une charge du bourg. On comprend dès lors que certains bourgs aient obtenu le « privilège » de *ne pas* envoyer des députés (V. Riess, *Geschichte des Wahlrechts zum englischen Parlament im Mittelalter*, p. 21, et Spencer Walpole, *The electorate and the legislature*, London, 1881, p. 49.

(2) Gneist, *Das englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen vom 9 bis zum Ende des 19 Jahrhunderts*, 2e éd., Berlin, 1886, p. 166.

(3) *Op. cit.*, p. 167. C'est au XV[e] siècle également qu'un *cens* a été exigé des électeurs des comtés. V. Gneist, *loc. cit.* ; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 200, et Boutmy, *Développement*,

Sous Henri IV, le sheriff est formellement obligé de ne proclamer élu que celui qui *majorem numerum ipsorum habuit, qui* 40 *solidos et ultra per annos expendere possint* (1).

L'opinion du groupe, exprimée par la majorité des suffrages, est toujours censée exprimer la volonté de l'universalité de ses membres.

L'ancienne conception germanique n'a pas disparu complètement du droit anglais. Même aujourd'hui, malgré le changement complet des procédés électoraux, la pratique des élections *non contestées* existe en Angleterre. Voici en quoi elles consistent (2) : le candidat est *proposé* par un électeur, il est *secondé* (seconded) par un autre, huit électeurs approuvent la nomination de ce candidat, non plus oralement comme autrefois, mais par écrit. Si, à l'heure fixée pour l'élection, il n'y a pas de concurrents, ou s'il y a autant de candidats que de députés à nommer, l'élection est faite, et les candidats sont proclamés élus, *nemine contradicente* ; ils sont censés avoir été élus à l'unanimité (3). C'est seulement lorsque l'élection est *contestée* (plus de candidats que de sièges à pourvoir) que l'on procède à une véritable élection (4).

etc., p. 202 et suiv. Les statuts de Henri VI (8, Hen. VI, c. 7 et 10. Hen. VI, c. 2) de 1430 et 1432 fixent le cens pour les freeholders à 40 s. de revenu net.

(1) Gneist, *op. cit.*, p. 167.

(2) V. Anson, *op. cit.*, t. I (2e éd., 1892), p. 127-129, § 3, intitulé : « Mode of election ». V. aussi Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* dans *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, t. 25 (1898), p. 429-466.

(3) Jellinek, *loc. cit.*, p. 431.

(4) V. Anson, *loc. cit.*; le projet de réforme de la constitution du royaume de Würtemberg, présenté par le gouvernement de ce pays en juin 1897 dans son article 7, alinéa 2, dispose : « *Werden, innerhalb der Frist* (*art.* 5, *Abs. I*) *nicht mehr Bewerber vorgeschlagen*

On voit donc que toute élection en Angleterre suppose l'*unanimité*. « Chez nous, écrit Blackstone au XVIII[e] siècle, toute pluralité suppose l'unanimité (1). »

Nous pouvons dire avec M. Jellinek que, même aujourd'hui, en Angleterre, le pur principe de la majorité n'est pas reconnu aux élections parlementaires (2).

Les députés ne représentaient que l'opinion de la collectivité, du groupe (3) et non celle de la majorité ou de la minorité de ses membres. Celles-ci étaient inconnues du droit public anglais, car la notion de *citoyen* elle-même en était absente.

Nous avons essayé de montrer comment la représentation proportionnelle, *stricto* aussi bien que *lato sensu*, ne pouvait pas sortir d'une pareille société politique ;

als im Kreise Abgeordnete zu wählen sind, so gelten dieselben als gewählt, und kommt die Wahl in Wegfall » ; V. Siegfried, *Die Proportionalwahl. Ein votum zur württembergischen Verfassungsreform.* Berlin, 1898, 2[e] éd., p. 103 et note. C'est, on le voit, l'élection *non contestée.*

(1) *Commentaires*, L. I, ch. II, t. II, p. 212, trad. fr.

(2) « Das reine Majoritätsprincip ist also noch in der Gegenwart bei den englischen Parlamentswahlen nicht anerkannt » (art.cité,p. 431). On sait qu'on exige aussi l'unanimité dans certaines décisions du jury.

(3) C'était une véritable décision du groupe qu'on demandait ; aussi voyons-nous pendant les premiers siècles le mandat impératif être en usage ; « cela était d'ailleurs logique ; car dans les temps anciens, les comtés, les villes et les bourgs étaient comme autant de petites Républiques, qui se faisaient représenter par des plénipotentiaires à une sorte de diète féodale » (Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 52). Ceci explique aussi pourquoi il ne pouvait pas être question d'une représentation de la minorité qui romprait l'unité morale du groupe. D'assez bonne heure, d'ailleurs, nous trouvons l'usage d'un mandat de confiance, c'est-à-dire d'un mandat plus ou moins libre (V. Gneist, *Die nationale*, etc., p. 133) ; Blackstone, au XVIII[e] siècle, rappelle le principe que « chaque membre, quoique choisi par un district particulier, dès qu'il est élu, devient l'homme de la nation entière » (*op. cit.*, t. I, p. 231, L. I, ch. II).

voyons maintenant les faits jusqu'au commencement du XIX[e] siècle.

§ II.

Tous les bourgs n'étaient pas représentés au début ; ceux seulement qui avaient été investis de ce privilège formaient des « bourgs parlementaires ». L'arbitraire le plus complet régnait dans ces désignations (1). Mais aux premiers siècles l'inégalité dans la représentation à la Chambre des communes était relativement moins grande. D'abord toutes les villes de quelque importance aux XIV[e] et XV[e] siècles avaient, à une époque ou à une autre, envoyé des députés au parlement. « Cela est si vrai », dit Hallam (2), « que, si, en jetant ses regards sur la carte, on trouve quelque port de mer, comme Sunderland ou Falmouth, ou quelque ville de l'intérieur, comme Leeds ou Birmingham, qui n'ait jamais joui du droit électoral, on peut en conclure sur le champ qu'elle est sortie de l'obscurité depuis le règne de Henri VIII. »

En second lieu, les populations des villes, jusqu'au XVIII[e] siècle, sont peu nombreuses ; il n'y a, en dehors de Londres, au XVII[e] siècle, d'après M. Boutmy (3), aucune ville de plus de trente mille âmes. Plus des trois quarts de la population anglaise, au XVII[e] siècle, vivent à la campagne. La plupart des bourgs ou des cités que la couronne investit du droit électoral ne sont à cette époque que « de gros et parfois d'assez chétifs villages ruraux » (4). Mais, en revanche, la représentation était

(1) Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 223.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, trad. Guizot, t. IV (1829), p. 164.

(3) *Développement de la const. angl.*, p. 180.

(4) Boutmy, *loc. cit.*

égale pour tous les comtés (1) ; et par conséquent, à raison de l'inégale importance des différents comtés, elle était loin d'être proportionnelle.

Avec la transformation économique de l'Angleterre pendant les XVIII[e] et XIX[e] siècles, de très grands changements eurent lieu dans la distribution de la population; la représentation restant la même, nous trouvons, à cette époque-là, des inégalités « monstrueuses » (2).

La petite propriété et la classe moyenne agricole des « yeomen » qui dominaient, au dire de Fortescue, au XV[e] siècle, cèdent la place, pendant les XVII[e] et XVIII[e] siècles, à l'aristocratie foncière. D'immenses « latifundia » se fondent, les populations agricoles diminuent.

A mesure que les campagnes se dépeuplaient, la grande industrie, très vite développée aux XVIII[e] et XIX[e] siècles, donnait naissance, surtout dans le Nord et l'Ouest de l'Angleterre, à des villes populeuses, privées de toute représentation (3), étant donné qu'à l'origine, lorsque les « franchises » furent concédées, elles n'existaient point. « Une Angleterre nouvelle (4) s'ajoute à l'an-

(1) Deux députés par comté ; ceci subsista jusqu'à la réforme parlementaire de 1832.

(2) M. Erskine May dans son *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (1760-1860), t. I, p. 320 (trad. franç., Paris, 1865) juge ainsi ce « système » électoral de l'Angleterre du XVIII[e] siècle : « C'était un système électoral, dit-il, en complet désaccord avec toute théorie rationnelle de représentation. Ses défauts, grands à son origine et aggravés encore par le temps et les changements successifs, avaient atteint, au milieu du siècle dernier, des proportions monstrueuses. »

(3) V. Boutmy, *Le développement*, etc., p. 305. « Der ganze Norden Englands », dit R. von Gneist (*Die nationale*, etc., p. 158) « der lange Zeit nach der Eroberung halb wüst gelegen, war jetzt der Schwerpunkt der neu entwickelten Grossindustrie geworden, deren Hauptplätze im Parlamente gar nicht vertreten waren. » Comp. J. Walpole, *The electorate and the legislature*, p. 58.

(4) Boutmy, *op. cit.*, p. 306.

cienne » au point de vue économique et démographique, alors que la répartition de la représentation reste la même. On ne doit pas s'étonner, dès lors, d'y trouver des inégalités considérables dans la représentation.

Des localités insignifiantes, des *bourgs pourris* (*rotten boroughs*) élisaient des représentants, ou plutôt de grands propriétaires fonciers *nommaient* dans ces localités les députés à la Chambre des communes (1), alors que des villes considérables, formant de grands centres industriels, étaient privées de toute représentation (2). Un auteur anglais de la fin du XVIII[e] siècle,

(1) La corruption « électorale » (si l'on peut employer ce terme-là, dans le cas qui nous occupe) dépassait tout ce que l'on peut imaginer. V. Erskine May, *Histoire const. de l'Angleterre*, t. I, p. 326 et suiv. de la trad. franç. et Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. V, p. 427-435. Mirabeau jugeait très sévèrement la représentation anglaise : « L'on parle de l'Angleterre », disait-il dans la séance du 18 novembre 1789 à la Constituante, « mais la représentation y est très vicieuse ; mais il faut un très gros revenu pour y parvenir. Avez-vous admis cette détestable loi ? La représentation en Angleterre est profondément vicieuse et la vôtre est pure » (*Œuvres de Mirabeau, discours et opinions*, édition Mérilhou, Paris, 1834, t. II, p. 12). Comp. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers tat ?* ch. IV, § VII. Mais cet état de choses favorisa d'après M. Boutmy (V. *Le développement*, etc., partie III, ch. IV. *L'oligarchie et le régime parlementaire*) l'éclosion du régime parlementaire aux XVIII[e] et XIX[e] siècles en Angleterre. De plus des hommes éminents pouvaient plus facilement entrer au Parlement, grâce à ces petits bourgs ; par exemple Fox, Pitt, Canning, Robert Peel, furent élus par des bourgs comme Midhurst, Appleby, New-port, Cashel. Burke, Lord Grey, Lord Palmerston, Lord Stanley, Lord John Russel furent élus « par des localités insignifiantes ». (V. Franqueville, *op. cit.*, t. II). Cela avait certains avantages de la représentation des minorités.

(2) Voici quelques exemples au commencement du XIX[e] siècle, avant la réforme de 1832 : Les comtés avec une population de 17.473.750 avaient 188 députés, les bourgs avec 6.555.952, 465 ! (V. Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 271) en moyenne 14.000 habitants des bourgs avaient un représentant, tout comme 93.000 dans les comtés. L'inégalité entre les bourgs et les comtés était

William Paley (1), caractérise ainsi la situation : « La Chambre des communes, dit-il, se compose de cinq cent cinquante-huit membres, dont deux cents nommés par sept mille électeurs. Il en résulte qu'une majorité de ces sept mille, sans titre raisonnable à une influence prépondérante dans l'État, suffit, dans certaines circonstances, pour décider du sort d'une question contre l'avis d'autant de millions. »

Lord Brougham, qui, cependant, n'est pas partisan de la proportionnalité mathématique (2), n'hésite pas à qualifier ces inégalités de « grosse absurdité », contraires aux principes du système représentatif (3).

On pourrait s'étonner de voir les Anglais si longtemps supporter de pareilles inégalités. Ce serait cependant les juger à un point de vue qui n'est pas le leur. « Les

encore plus grande. V. des exemples dans Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 262, et Glasson, *op. cit.*, t. V, p. 427-435 ; Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, p. 15 ; Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 231 ; Roscher, *Umrisse zur Naturlehre der Demokratie*, Leipzig, 1890, t. IV, ch. IV ; Story, *Commentaries*, etc., § 584, t. I (éd. 1833), p. 63 et suiv. La ville de Londres avec 495.550 habitants en 1790 nommait 4 représentants, tandis que le comté de Cornouailles avec 165.600 habitants, y compris les bourgs parlementaires, envoyait au total (pour lui et ses bourgs), 44 députés (Fischel). York (le comté) avec 1.371.000 habitants, Middlesex avec 1.358.000, Lancaster avec 1.336.000 habitants envoyaient chacun 2 députés, les comtés de Monmouth (98.000 habitants), Bedford (95.000), Hantingdon (53.000), Rutland (20.000) envoyaient également deux députés chacun avant 1832 (Roscher).

(1) *Principes de philosophie morale et politique*, t. I, ch. VII (cité par Fischel).

(2) V. notre paragraphe 3.

(3) « But it cannot be doubted, on the other hand, that the giving to a comparatively insignificant town like Kendal or Harwich, of ten or eleven thousand inhabitants, as many representatives as to the west Riding of Yorkshire, with its million of people, *is a gross absurdity, and contrary to the very first principles of the representative system* » (Brougham, *The British constitution : its history, structure and working*, London, 1861, p. 73).

Anglais ne croient pas à l'égalité, écrivait un homme d'État considérable (1), ils ne tiennent nullement pour une vérité rigoureuse que tous les hommes naissent égaux. Ils sont bien plutôt persuadés du contraire, et se montrent, en tout cas, dans la pratique, ce qu'on pourrait appeler des *inégalitaires* déterminés. »

Les Anglais ont bien plus l'amour de la liberté que celui de l'égalité (2) ; et, à la différence des Français qui, instinctivement, comme l'observe Aug. Thierry (3), n'ont pas voulu la liberté politique tant que l'égalité n'était pas possible, leurs voisins, les Anglais, ont commencé par fonder la liberté, se souciant peu de l'égalité. « Tous les citoyens ne peuvent être également puissants, mais ils peuvent tous être également libres ; et c'est ce que les Anglais ont obtenu enfin par leur constance (4). »

Mais, malgré tout, l'importance de la Chambre des communes pendant le XVIIIe et le commencement du XIXe siècle, bien que dominée par la Chambre des lords, était considérable et l'inégalité dans la représentation trop forte pour que l'opinion publique ne réclamât vaguement la nécessité d'une réforme.

La nouvelle conception de la représentation de *citoyens* et non de localités ou de groupes, venue de France (5), finit, dit M. Burgess, par transformer ce sentiment en une idée fixe et précise.

(1) Gladstone, dans *The North American Review*, septembre-octobre 1878, p. 201, cité par de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, Paris, 1889, t. I, p. 56.

(2) Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 278, note.

(3) *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers État*, Paris, 1853, p. 74.

(4) Voltaire, *Dict. philos.*, mot *Gouvernement*.

(5) « Après Burke, il devenait impossible de ressusciter en Angleterre le contrat social, soit sous la forme de Rousseau, soit sous

Nous allons examiner, dans notre dernier paragraphe, les réformes accomplies au XIX[e] siècle, et l'introduction latente, cachée, mais réelle des nouvelles conceptions dans la représentation anglaise.

§ III.

Nous avons vu comment la représentation anglaise, de la fin du XVIII[e] siècle, avait dégénéré en un régime oligarchique, où des inégalités énormes dans la représentation à la Chambre des communes se joignaient à une prépondérance marquée de la Chambre des lords.

Dès la fin du XVIII[e] siècle, un certain mouvement réformiste se manifesta. Le duc de Richmond « osa » proposer en 1760 et en 1780, l'introduction du suffrage universel (1) et de la représentation strictement proportionnelle, au sens ancien du mot (2). Il demandait, dans un bill proposé au parlement, que l'on divisât le nombre total des électeurs anglais par 558 (le nombre des députés à la Chambre des communes de cette époque), et que chaque comté fût divisé en autant de circonscriptions nommant un député qu'il renfermerait de fois ce « quotient » (3). C'était la destruction com-

celle de Locke, avec la moindre chance d'utilité sérieuse » (Fred. Pollock, *Introduction à l'étude de la science politique*, trad. franç., p. 151). Mais ces théories et ces « phrases sonores », au témoignage d'un historien et publiciste éminent, « après avoir eu pendant longtemps cours en France et sur le continent, commencent à produire des effets sérieux en Angleterre » (Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. fr., p. 224).— V. Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, t. II, p. 65.

(1) Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. V, p. 435.

(2) Naville (Ernest), *Les progrès de la représentation proportionnelle* et Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2[e] éd., Milano, 1880, p. 142.

(3) Au sein de chaque circonscription l'élection devrait se faire à

plète de l'ancienne organisation représentative anglaise et son remplacement par la représentation égale et personnelle. C'était prématuré, mais pour qu'*on osât*, selon l'expression de M. Glasson, proposer une pareille réforme, il fallait que l'ancienne conception anglaise fût sérieusement ébranlée.

Les premières années du XIXe siècle se caractérisent par une agitation de plus en plus intense, des régions industrielles du Nord et de l'Ouest, les plus peuplées et les moins représentées, en vue d'une réforme électorale et parlementaire (1). Le parlement, ayant compris que dans l'opinion du peuple anglais, une différence entre un parlement réformé et un parlement sans réforme, *valait bien une guerre civile* (2), finit par voter, après une vive résistance de la Chambre des lords, l'Act de réforme de 1832.

C'est cet Act législatif qui forme, dit M. Burgess, « le premier grand pas vers l'introduction de la nouvelle idée dans la pratique » (3).

L'Act de 1832 forme en Angleterre la transition entre l'ancienne conception de la représentation et la nouvelle (4). Bien que l'ancienne organisation des collèges électoraux (bourgs, comtés, universités) ait été maintenue, ceux-ci ne forment presque plus que de simples cir-

la majorité des voix. C'était la représentation proportionnelle *lato sensu*. Le progrès ne se fait que lentement dans ce monde.

(1) V. pour les détails notre bibliographie sur l'Angleterre et l'ouvrage de M. J. Murdoch, *A History of constitutional reform in Great Britain and Ireland. With a full account of the three great measares of* 1832, 1867, *and* 1884. London, 1886. On peut voir un résumé de ce mouvement dans Seignobos, *Histoire politique*, p. 23 et s.

(2) Fr. Pollock, *Introduction à l'étude de la science politique*, p. 150 (trad. fr.).

(3) *Political science and comp. con. law*, t. II, p. 65 (éd. 1891).

(4) Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 101, comp. p. 125.

conscriptions électorales (1). Il y a bien encore des *communitates* dans la forme, mais, au fond, c'est le *citoyen* qui est représenté et qui tient la première place. Comme, autrefois, c'était le groupe qui élisait les membres du parlement par l'*intermédiaire* de ses habitants, maintenant ce sont ceux-ci qui envoient des députés, élus dans l'*enceinte* de la localité. Cette conception légale du *citoyen* qui apparaît en 1832 est, suivant l'expression de M. Boutmy, « le plus grand événement du siècle en Angleterre » (2).

En même temps que la représentation tend à devenir *personnelle*, elle se rapproche de la *proportionnalité*. Il ne faudrait pas croire, cependant, que l'Act de 1832 introduisit la représentation strictement proportionnelle en Angleterre. M. Lawrence-Lowell (3) nous rappelle que les Anglais, bien qu'influencés par les idées d'une époque, ne se laissent jamais dominer exclusivement par elles.

Cet Act opère *une redistribution* des sièges au parlement entre les anciens collèges électoraux qui sont maintenus, en même temps qu'il supprime un assez grand nombre de *bourgs pourris* et qu'il accorde des représentants à certaines grandes villes, privées jusque-là de toute représentation (4).

En résumé, l'Act de 1832 constituait assurément un grand progrès sur l'état de choses antérieur, sans toutefois, tant s'en faut, établir la représentation proportionnelle (5).

(1) Bornhak, *op. cit.*, p. 125.
(2) *Etudes de droit constitutionnel*, p. 247.
(3) *Governments and parties*, etc., t. I, p. 47.
(4) V. pour les détails les ouvrages cités.
(5) Voici quelques exemples : la population des comtés qui était de 17.500.000 en chiffres ronds, était représentée par 253 députés après la réforme de 1832 (188 avant) ; celle des bourgs

Par ces réformes, et par des changements apportés dans les conditions de la « franchise » (le cens électoral), l'Act de 1832 eut pour effet de transférer la suprématie politique, de la Chambre des lords et de l'aristocratie foncière, à la classe moyenne (1) et à la Chambre des communes (2) qui, à partir de 1832, fut vraiment « élue plutôt que nommée » (3).

Telle a été la première réforme électorale qui, nous le répétons, par les idées qui l'ont inspirée, marque une date importante dans l'histoire de la conception de la représentation politique en Angleterre.

A partir du milieu de ce siècle, l'idée de la représentation personnelle et proportionnelle fait des progrès considérables en Angleterre. Nous voyons apparaître les *minorités électorales*, étouffées, semblait-il, aux siècles précédents par l'unité morale du groupe, de la collectivité, seule titulaire du droit électoral. Lord John Russel propose dans son bill de réforme de 1854 l'intro-

ne s'élevant qu'à 6.500.000, par 399 (465 avant 1832) (Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 270) ; en 1850 le comté de Lancastre n'avait que 26 députés pour une population de 2.063.913 ; le comté de Bucks 11 pour 143.670 et Huntingdon 5 pour 60.320 (Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 259).

(1) « The Revolution of 1688 conferred political supremacy upon the House of Commons, the Reform Bill of 1832 transferred the actual control of that House from the titled and untitled landed aristocracy to the English middle classes (Taylor, *op. cit.*, p. 615). « C'est en 1832, dit M. Boutmy de son côté (*Développement*, etc., p. 332), que la rencontre et le premier choc se sont faits entre les deux Angleterre. » C'est à partir de ce moment, en effet, que la bourgeoisie industrielle et commerçante des grandes villes manufacturières prend le dessus sur l'aristocratie foncière.

(2) V. Esmein, *Élém. de droit const.*, p. 116. Avant 1832 la Chambre des communes était en effet nommée, *en fait*, par la Chambre des Lords.

(3) Par les grands propriétaires fonciers, *propriétaires* des bourgs pourris (V. Franqueville, *loc. cit.*).

duction du *vote limité*, de la représentation *des minorités* aux élections parlementaires (1).

M. Praed déjà en 1832 plaidait en faveur des minorités électorales dans la séance du 27 janvier 1832 de la Chambre des communes (2). La conception de la représentation des minorités naît en Angleterre en même temps que celle de la représentation personnelle et égale. C'est là la meilleure preuve que l'on puisse donner de la connexité étroite de ces deux conceptions qui, au fond, n'en forment qu'une seule. Du moment que le groupe, comme unité morale, est disloqué, du moment qu'il n'y a pas de lien bien solide entre les habitants de la localité, pourquoi la majorité seule existerait-elle légalement ?

C'est un publiciste anglais, M. Hare, qui, dans *The election of Representatives*, publié en 1859 (3), « s'élève à la plus haute abstraction mathématique et formelle où l'homme n'est plus qu'un nombre et un citoyen pur et simple d'un pays » (4). Cet auteur propose un système de pure représentation personnelle et strictement proportionnelle, des majorités et des minorités.

(1) V. Lubbock, *Representation*, p. 63 (*Stereotyped Edition*, London), et Hack, *Ueber die Vertretung der minoritäten und die personal repräsentation*, Tübingen, 1872, p. 7. — Nous n'entendons pas faire ici l'histoire de la représentation des minorités en Angleterre, elle trouvera sa place dans notre Livre IV, auquel nous renvoyons.

(2) « *He was therefore of opinion some measures should be taken to make the voice and views of a large minority known in the legislature* » (V. ce discours dans Lubbock, *op. cit.*, p. 62). Avant 1831, on ne se préoccupait pas de la minorité dans chaque bourg ou comté, envisagé comme *unité morale*, dont on voulait avoir l'opinion.

(3) M. Hare avait publié déjà en 1857 son *Machinery of Representation*. V. sur son système les détails que nous donnons dans notre Livre IV.

(4) Ahrens, *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, 6e éd., Leipzig, 1868, t. II, p. 417.

Un philosophe anglais des plus populaires, Stuart Mill, défendit le nouveau système au nom de la *personal representation* (1), et dans un style qui, il y a cent ans, aurait été considéré comme un crime de *lèse-représentation locale* : « Le membre (le député) », dit-il (2), « représenterait des personnes et non plus simplement les briques et le mortier de la ville. »

Cette représentation personnelle et strictement proportionnelle faisait trop bon marché de la tradition et de l'esprit anglais pour qu'elle fût adoptée (3). Mais les

(1) V. la brochure *Personal representation, speech of John Stuart Mill, Delivered in the House of Commons*, may 29th, 1867, second edition, London, 1867. M. Hack observe que cette expression vient d'Angleterre (V. son ouvrage déjà cité et qui porte pour titre *Die personal repräsentation*, p. 5); tant il est vrai que c'est souvent dans les pays où une idée est complètement méconnue qu'elle est le plus *franchement* proclamée par ses adeptes.

(2) V. *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, 3e édition, Paris, 1877, p. 186. Il s'empresse d'ajouter, cependant, « qu'on conserverait tout *ce qui vaut la peine* d'être conservé dans la représentation des localités » (*ibid.*), ce qui est fort douteux d'après nous. V. dans notre Livre IV l'exposé du système Hare. Stuart Mill dans son discours cité à la Chambre des communes, se rappelant que, « the natural attachment to native neighbourhood, the patient attention given to local interests,and the sober importance assigned to local duties are features of the English character which few Englishmen will sich away » (*report by M. Lytton, her Majesty's Secretary of Legation, on the election of Representatives for the Rigsraad*, Copenhagen, july I, 1863, inséré à la suite du discours de Stuart Mill, p. 33) emploie des termes plus *respectueux*,s'exprimant, comme M. Hare lui-même d'ailleurs, *with affection and respect* pour la représentation locale. « Every constituency, it is said,is a group having certain interets and feelings in common, and if you disperse these groups by allowing the electors to group themselves in other combination, those interests and feelings will be deprived of their representation. *Now i fully admit that the interest and feeling of localities ought to be represented : and I add that they always will be represented* » (*Speech*, etc., p. 9), ce qui est plus douteux, V. notre Liv. IV.

(3) « In England, at any rate, the local character of representation is so consequent to the national feeling, that I doubt if it could be safely disturbed » (rapport Lutton cité, p. 33).

idées maîtresses du système, qui lui-même n'était qu'un produit de l'esprit latent de l'époque, se retrouvent dans le second Act de réforme de 1867 (1). Si l'Act de 1832 constitue la reconnaissance légale du *citoyen* en Angleterre, celui de 1867 forme assurément la première reconnaissance en quelque sorte officielle des *minorités de citoyens* dans les collèges électoraux. Ce second fait n'est en quelque sorte que la suite et la conséquence forcée du premier.

L'Act de 1867 introduisant le vote limité, la représentation de la minorité électorale de certains groupes locaux, munis du droit électoral (les *three cornered constituencies*), constitue la plus grave atteinte portée à la représentation du groupe local ; il rompt son unité en faisant entrevoir les majorités et les minorités qu'il contient.

On l'a bien compris à la Chambre des communes (2) ou en dehors d'elle (3). Ce qu'on voulait dire au fond, c'était que le bill proposé par lord Cairns, introduisant, grâce au vote limité, l'*égalité des électeurs*, *des citoyens* et leur influence proportionnelle au parlement, aboutit à l'*inégalité des villes* dans les *lobbies* (4) de la Chambre des communes.

Si les trois députés, disait-on, des grandes villes

(1) Nous n'exposons ici que l'évolution générale de la conception anglaise ; pour les détails sur la représentation des minorités introduite en 1867 en Angleterre, V. notre Livre IV.

(2) V. Arnauné et Lebon, *Étude sur les débats du Parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle* dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1884, p. 327, et dans *La représentation proportionnelle* ; *études de législation et de statistique comparées*, publiées par la Soc. pour la rep. prop. Paris, 1888, p. 83 et suiv.

(3) V. Anson, *Law and Custom*, etc., t. I (2e éd., 1892), p. 131 et suiv.

(4) Les députés anglais votent en passant par l'un des couloirs (*lobbies*) donnant accès à la salle des séances.

comme Manchester, Birmingham, Liverpool, ou Leeds (1) sont répartis, deux à la majorité et un à la minorité, dans chacune de ces villes, le membre de la minorité appartenant à un parti différent, *neutralisera* par son vote au parlement l'un des députés de la majorité (2). La ville populeuse et importante n'aura *en fait* qu'une voix comme le moindre des bourgs, tel qu'Arundel ou Totnes. L'objection était irréfutable, mais la représentation locale perdait de plus en plus du terrain sous l'influence de la « nouvelle idée ».

L'Act de 1867, en même temps qu'il la complète par la représentation des minorités (3), donne une application plus large à la représentation proportionnelle commencée en 1832.

Cet Act n'est qu'un Act de redistribution, il maintient les anciennes circonscriptions (4). Tout en constituant un véritable progrès sur l'état de choses antérieur, il

(1) Ces villes devinrent, grâce à l'Act de 1867, *three membered constituencies*.

(2) Cet argument a été présenté par MM. Robert Collier, le comte de Malmesbury, Lord du sceau privé, Bright, etc. V. Arnauné et Lebon, études citées. M. Anson fait la même observation : « There was a patent objection to a system, which reduced the parliamentary representation of the majority of a large city to a level with that of the smallest town entitled to return a member » (*op. cit.*, t. I, 2e éd., p. 131). C'est ainsi, dit-il, que le membre libéral de la minorité de Liverpool *neutraliserait* au parlement l'un des deux députés conservateurs de cette ville (Anson, *loc. cit.*, p. 132).

(3) Elle ne s'applique que dans les 12 *three cornered constituencies* et dans la *city* de Londres (V. notre Liv. IV). Nous avons dit souvent avec M. Lawrence-Lowell que les Anglais ne se laissent pas complètement dominer par une idée; elle ne reçoit des applications que petit à petit chez eux.

(4) Le bouleversement des circonscriptions serait contraire à toutes les traditions du pays ; tout remaniement n'aboutit en Angleterre qu'à une redistribution (Lefèvre-Pontalis, *Lois et mœurs électorales en Angleterre et en France*, p. 371).

ne forme nullement un *système* complet de représentation proportionnelle. Depuis 1867, il y a moins d'inégalité mais il subsiste des inégalités énormes (1).

La réforme de 1867 fut moins importante que celle de 1832 en ce qui concerne la proportionnalité. Mais, en revanche, par un abaissement de la franchise électorale surtout dans les bourgs, elle eut pour résultat une augmentation très forte du corps électoral (2). Les classes ouvrières prennent une place et une importance considérable à côté des classes moyennes dans le gouvernement du pays. L'Angleterre entre dans la voie purement démocratique (3).

L'apogée de l'évolution commencée en 1832 se trouve dans le troisième Act de réforme de 1884 (appliqué à partir de 1885). Cet Act *sur la représentation du peuple* forme un véritable *système* de représentation personnelle et proportionnelle à la population. Il consacre ouvertement la nouvelle idée, à qui il donne la plus

(1) Après la réforme de 1867-1868 les comtés avec 18.482.097 habitants n'ont que 283 représentants (253 avant 1867) et les bourgs avec 12.995.015, 366 (399 avant 1867) (Franqueville, *loc. cit.*); en 1884 avant l'introduction de la troisième réforme 98 comtés au-dessous de 125.000 habitants formant au total 7.500.000 étaient représentés par 158 députés ; alors que 61 comtés au-dessus de 125.000 habitants contenant une population de 12.500.000 n'avaient au total que 125 députés (Franqueville, t. II, p. 249). Dans les bourgs l'inégalité était plus grande. 179 bourgs de moins de 50.000 habitants avec une population totale de 3.280.000 avaient, en 1884, 230 députés. 72 bourgs au-dessus de 50.000 habitants avec plus de 11.500.000 au total n'étaient représentés que par 130 députés ! (Franqueville, *loc. cit.*, et Seignobos, *Histoire politique*, p. 61).

(2) 602.196 électeurs dans les bourgs du Royaume-Uni en 1866, 1.399.761 en 1868, 764.622 dans les comtés (1866), 1.048.491 (1868).

(3) « The reform act of 1867, by extending the franchise to the worhing classes, permitted them to take their places by the side of the middles classes in the control of the governing assembly of the state » (Taylor, *op. cit.*, p. 616). V. aussi Seignobos, *op. cit.*, *L'Angleterre démocratique* p. 63 et suiv.

large application (1). Il part ouvertement du principe de la représentation personnelle (2) ; à la différence des deux Acts antérieurs, il se départit complètement, peut-on dire, de l'idée de représentation locale (3).

Les anciens groupes, les *parliamentary boroughs* ou les comtés, sont divisés en un certain nombre de circonscriptions électorales ne nommant qu'un député chacune ; le groupe local disparaît même comme simple circonscription électorale (4). L'établissement des *single member constituencies*, sur la base de la population, rompant l'unité du groupe (5), accomplit la destruction de l'ancienne représentation corporative dans la Chambre des communes (6).

(1) « The redistribution Act of 1885, however, has given consistent form to the new idea » (Burgess, *op. cit.*, t. II, p. 96). Comp. Anson, *Law and Custom*, t. I (2e éd.), p. 122.

(2) Nous avons déjà dit que nous n'attachons pas un sens *juridique* à cette expression. Le député anglais représente en droit la *nation* (V. Blackstone, *Commentaires*, éd. et trad. citées, L. I, ch. II, t. I, p. 231. C'est la doctrine officielle aujourd'hui, elle est presque universellement admise. V. Dicey, *Introduction to the study*, etc., 5e éd., 1897, p. 57 et notre L. II.

(3) V. Anson, *op. cit.*, p. 122, t. I, 2e éd. et Gneist, *Die nationale Rechtsidee*, etc., p. 164.

(4) V. Gneist, *op. cit.*, § VII, *Die Zertheilung der historischen Wahlbezirke*, p. 165 et le ch. IX, *Die Zersetzung der englischen Parlamentsverfassung*, p. 149 et suiv.

(5) Liverpool par exemple qui reçoit d'après sa population neuf membres en 1884 est divisée en neuf *circonscriptions administratives électorales*, nommant chacune un député. Le comté de Lancaster (le *Lancashire*) est divisé en trente-trois circonscriptions nommant un député chacune (V. Anson, *op. cit.*, t. I, p. 123). Il y a exception pour la *city* de Londres (*ibid.*). L'introduction du scrutin uninominal en Angleterre eut pour effet l'abolition de la *clause des minorités* de 1867. Le vote limité ne pouvait s'appliquer que dans le *three membered constituencies*, or depuis 1884 il n'y en a plus. Mais, en revanche, le scrutin uninominal produit en fait une représentation des minorités de la ville ou du comté plus complète.

(6) Il faut dire, cependant, qu'il y a bien encore aujourd'hui un

Il y a bien toujours, comme l'observe Rud. von Gneist (1), le nom d'une *House of Commons*, mais il n'y a plus de *communitates*. L'Angleterre aboutit à la fin du XIX[e] siècle à peu près aux mêmes conceptions que la France au commencement de sa vie constitutionnelle. Si M. Balfour disait encore le 13 avril 1894 à la Chambre des communes que la représentation est restée et doit rester *locale*, ce n'était qu'un pur souvenir historique ren du possible par ces survivances théoriques si fréquentes en Angleterre, mais qui ont cessé depuis longtemps de correspondre à la réalité des choses (2).

Avec l'Act de 1884, la représentation personnelle, dans sa base, devient aussi vraiment et ouvertement proportionnelle à la population (3). Il y a un représen-

reste de représentation corporative dans la représentation des universités d'Oxford, Cambridge et Dublin qui envoient des députés à la Chambre des communes, élus au scrutin de liste (au total 9 aujourd'hui, 5 avant 1832). V. Anson, *op. cit.*, t. I, p. 123 et Prins, *La démocratie et le régime parlementaire, étude sur le régime corporatif et la représentation des intérêts*, 2[e] éd., Bruxelles, 1887, p. 142.

(1) « Allerdings besteht noch dem Namen nach ein House of Commons : aber es bestehen keine communitates mehr, nicht mehr die jetzt veraltenen Pflichtgenossenschaften » dans son article sur : *die Entwicklung der englischen Parlamentsverfassung* : Encyclopédie de Holtzendorff, 5[e] éd., p. 1476 (*Encyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung herausgegeben von dr. Franz von Holtzendorff*, 5[e] édit., Leipzig, 1890).

(2) Voici les paroles de M. Balfour citées par M. Esmein, *Él. de droit const.*, p. 186, note : « I have always been of opinion that the whole basis of representation in this House is a local basis and that the various localities, when they send Representatives here, while consious, of course, of the imperial obligations, resting upon them, must vote as localities and have regard to the interests of localities » (*The parliamentary debates*, 4[e] série, V. XXIV, p. 386).

(3) « The redistribution act of 1884-1885 ... is professedly based on an attempt to divide the members equally or with a rough attempt at equality, among the population » (Anson, *op. cit.*, t. I, p. 122). M. Burgess, après avoir dit que la représentation est fondée « upon the basis of numbers », conclut : « This is the logical conse-

tant par 52.000 habitants à peu près, dans les comtés aussi bien que dans les bourgs. M. Gladstone constatait le 1er décembre 1884, qu'à cette époque les comtés avaient un député par 78.000 habitants et les bourgs par 41.200. Après la réforme, il devait y avoir *partout* et *uniformément* un député par 52.000 habitants. Le nombre des députés à la Chambre des communes était porté à 670 (1). La proportionnalité stricte et *a priori* fut ainsi établie en Angleterre sur les ruines de l'ancienne représentation locale (2). Dorénavant il n'y a plus que le peuple anglais réparti entre des circonscriptions électorales uniformément découpées. L'idée émise par le duc de Richmond en 1780 fut enfin réalisée en 1884 (3), non sans avoir rencontré bien des adversaires.

quence of the doctrine of popular sovereignty » (*op. cit.*, t. II, p. 66). M. Esmein aussi considère la proportionnalité comme une conséquence de l'idée de la souveraineté nationale (*Él. de dr. const.*, p.184). La déduction n'est pas pourtant aussi évidente, au moins en théorie.

(1) V. Gneist, *Die nationale*, etc., p. 164 et Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 271.

(2) En 1886 les comtés avec 19.907.252 habitants nommaient 377 députés et les bourgs avec 14.970.147, 284 (9 les universités) (au lieu de 283 et 366 avant 1884) (Franqueville, *loc. cit.*). C'est, on le voit, la plus stricte proportionnalité qui fut également observée dans la représentation des comtés et celle des bourgs.

(3) Dans la métropole. Il est curieux de constater, en effet, que déjà à la fin du XVIIIe siècle, lorsqu'on organisa le gouvernement représentatif dans certaines colonies on prit pour base de répartition des députés la population seule. C'est ainsi que Pitt, qui en 1785 et 1793 combattait la représentation proportionnelle, en Angleterre (V. W. Rosegarten, *Die Volkswahlen und die Volksherrschaft*, Leipzig, 1864, p. 270) fit voter le *Constitutional act for the government of Canada* de 1791 qui porte son nom. V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 605 et l'article *Apportionment* de M. Talcott Williams dans l'*Encyclopédie* de M. Lalor, t. I (1893), p. 3 (*Cyclopædia of political science edited by John Lalor*, New-York, 1893-1895). D'après cet Act de 1791 la représenta-

La représentation locale trouva des défenseurs convaincus qui y voyaient la cause de la puissance acquise par la Chambre des communes (1). Lord Brougham signalait les dangers d'une représentation rigoureusement proportionnelle qui, donnant trop d'influence aux grands centres de population, serait un danger pour l'État (2). Le numéro VIII de ses *canons of representative government* n'est qu'une condamnation sans appel de la proportionnalité stricte (3).

tion à la Chambre basse de la colonie devrait être fondée sur la population (V. art. cité de M. Talcott Williams. V. aussi l'ouvrage de M. Mignault, *Manuel de droit parlementaire*, Montréal, 1889, 2e partie, *Constitution canadienne*, p. 287 et 290. Le principe de la proportionnalité fut adopté aussi pour les colonies australiennes par l'Act du 5 août 1850. V. Talcott Williams, art. cité et Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 574, sur l'*An act for the better government of Her Majesty's Australian colonies*, 13 et 14 *Vict.*, c. 59 du 5 août 1850. V. l'ouvrage de M. E. Jenks, *The government of Victoria* (*Australia*), London, 1891. Le premier *apportionment* devrait être fait par le gouverneur de la colonie, les suivants par la législature coloniale. Ces exemples cités montrent comment l'*esprit anglais* n'est pas ennemi de la symétrie et de la proportionnalité lorsqu'il ne se trouve pas en présence des vieilles traditions et qu'il s'agit de bâtir de toutes pièces.

(1) C'est l'opinion aussi d'un publiciste belge éminent. « Si le parlement anglais est devenu l'institution la plus puissante du monde entier, c'est qu'il a su condenser les pouvoirs locaux et les assemblées locales... *c'est qu'il a représenté, non des individus, mais des êtres moraux* » (A. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, 2e éd., Bruxelles, 1887, p. 135).

(2) C'est ainsi, dit Lord Brougham, que si l'on accorde à la ville de Londres une représentation strictement proportionnelle à l'importance de sa population, celle-ci aura « an influence exceedingly dangerous to the balance of the constitution and the independence of the legislature » (*The British constitution*, p. 73, éd. 1861) ; il critique la proportionnalité en France et pour la même raison et il conclut : « the excessive power and influence of the capital in France is one of the great practical evils of that country » (*ib.*, p. 73).

(3) « Population alone cannot safely be taken as the criterion of numbers chosen to represent, and any arrangement is to be repro-

Mais l'influence des nouvelles tendances égalitaires amena l'adoption des règles mathématiques (1). La « politique mathématique » (2) s'introduisit en Angleterre en 1884. C'est aussi à cette époque que nous voyons dans ce pays un mouvement très marqué vers la représentation proportionnelle des majorités et des minorités, dont MM. Lubbock et Courtney sont les champions à la Chambre des communes (3). Leur système était *rationnel* et il devait être appliqué *dans tout le Royaume-Uni* (4). « Il nous faut, disait sir Ch. Dilke, la réforme partout ou nulle part ». Gladstone lui-même voulait l'*uniformité* dans un sens ou dans un autre (5). On voit donc que le

bated which should give one very large town the choise of too many representatives, by giving it representatives numerous in proportion to its population » (ch. VIII des canons, etc., dans *The British constitution*, p. 95). Le canon IX, cependant, conseille d'éviter une trop grande inégalité : « population should not be so far neglected as to give great inequality to the electoral districts, *thus enabling a small body of the people by their representatives, to control those of a much larger body* » (*ibid.*). Des auteurs moins considérables sans doute, mais beaucoup plus récents (ceci est important), considèrent, au contraire, le système de la représentation exactement proportionnelle comme « the simplest or the most natural » (Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 377).

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, trad. Riedmatten, 2ᵉ éd., Paris, 1881, p. 425.

(2) Burgess, *op. cit.*, t. II, p. 116.

(3) V. l'étude de M. Vernès dans la *Repr. prop.*, *ét. de lég. et de stat. comp.*, p. 143 et suiv. V. aussi Lubbock, *Représentation*, p. 33 et suiv. Sur le discours Courtney à la séance du 4 décembre 1884 et son projet, V. Hansard, *Parl. déb.*, p. 675, vol. 294, et un exposé dans Anson, *Law and Custom*, t. I, p. 133-134. M. Boutmy, *Développ. const. anglaise*, éd. 1898, p. 352, exagère un peu en écrivant : « La représentation des minorités a disparu... la loi du nombre... ne rencontre plus aucune résistance doctrinale. »

(4) V. notre Liv. IV. A la différence du vote limité de 1867 qui est un procédé *empirique* et ne s'appliquait que dans 12 circonscriptions seulement, le *single transferable vote* devrait recevoir une application générale.

(5) V. l'étude de M. Vernès, *loc. cit.*, p. 149.

rationalisme et la politique mathématique pénètrent de plus en plus la Constitution anglaise.

L'Act de 1884 établit aussi l'*uniformité* du cens électoral, au moins en principe, dans les comtés et dans les bourgs (1). Le corps électoral anglais s'élevait en 1886, après la réforme, à plus de 5.500.000 électeurs (2); c'est à peu près le suffrage universel sous un système d'*occupation* (3) très compliqué.

Tel est l'Act de 1884 sur la *représentation du peuple*. Son titre même nous montre que la souveraineté du peuple, du corps des citoyens égaux et également représentés, forme le terme final de cette longue et « mystérieuse » évolution qui transféra le pouvoir du roi à la Chambre des communes et de celle-ci au corps du peuple anglais (4).

C'est toujours le parlement qui est souverain en théorie, d'après les auteurs anglais les plus récents et les

(1) Avant 1884 le cens était différent dans ces deux catégories de collèges électoraux.

(2) 3.500.000 électeurs (ch. ronds) dans les comtés (1.244.000 en 1884), 2.184.000 dans les bourgs (1.946.000 en 1884).

(3) V. notre bibl. et Esmein, *Dr. const.*, p. 221 et suiv., et Seignobos, *Hist. politique*, p. 75 et suiv., enfin et surtout l'*Annuaire de législation étrangère* de 1885, p. 69 et suiv. On évaluait en 1885 à 1.800.000 le nombre des adultes non citoyens. D'après R. von Gneist, la représentation locale a été détruite surtout à cause de l'extension du suffrage : « Der feste sympatische Zusammenhang der Wahlverbände war unmöglich zu erhalten, seitdem im Laufe von zwei Menschenaltern seit der ersten Reformbill die Zahl der Wahlberechtigten ungefähr verzehnfacht ist » (*Die Nationale*, etc., p. 164).

(4) « To the main body of the English people » (Taylor, *op. cit.*, p. 611). « La souveraineté du peuple, écrit de son côté M. Boutmy (*Dév. const. anglaise*, éd. 1898, p. 351), « et l'unité du pouvoir sont deux principes qui, pour n'avoir pas été mis en formule et pour être encore voilés au contraire par les formes du droit public anglais, n'en sont pas moins désormais *le fond et la substance de la constitution britannique*.

plus éminents (1). Mais M. Dicey (2) ajoute que si le parlement est aux yeux de la loi une assemblée souveraine, l'essence du gouvernement représentatif exige que la législature représente ou donne effet à la volonté du souverain *politique*, c'est-à-dire du corps électoral ou de la nation.

Tout est là, en effet ; tandis que le Parlement du XVe au XVIIIe siècle n'était que le souverain exerçant *directement* ses droits ou les fonctions de gouvernement (3), la Chambre des communes (la seule qui nous intéresse) n'est plus au XIXe siècle qu'une assemblée représentative du corps électoral ou de la Nation qui est censée lui déléguer ses droits. Le gouvernement anglais devient véritablement *représentatif* au lieu de : *immédiat* au sens donné à ces expressions par M. Burgess (4).

Tandis que les trois branches dont se compose le parlement anglais exerçaient *directement* leurs fonctions en vertu de droits propres, on peut dire qu'au XIXe siècle en Angleterre il n'y a que deux des éléments du *souverain composite* (la couronne et la Chambre des lords) qui exercent directement les fonctions gouvernementales, tandis que le troisième, le corps électoral (substitué

(1) V. Dicey, *op. cit.*, p. 37, éd. 1897.

(2) *Op. cit.*, 5e éd. (1897), p. 359. « But if Parliament be in the eye of the law a supreme legislature, the essence of representative government is, that the legislature should represent or give effect *to the will of the political* sovereign, i. e. of the electoral body, or of the nation. »

(3) V. *suprà*, § I.

(4) « *Representative government* is that form in which the state vests the power of government in an organization or in organizations more or less distinct from its own organization » (*op. cit.*, t. II, p. 3) ; « *immediate government* is that form in which the state exercises directly the functions of government » (*op. cit.*, t. II, p. 1). La représentation proportionnelle, avons-nous dit, fut introduite en Angleterre, d'après M. Burgess, comme une « conséquence logique de la doctrine de la souveraineté du peuple » (*op. cit.*, t. II, p. 66).

à la Chambre des communes), n'exerce la souveraineté que par le droit de suffrage et par délégation (1).

La doctrine de la souveraineté déléguée de la Chambre des communes gagne de plus en plus de terrain ; les députés se considèrent souvent comme munis de pouvoirs limités ; des expressions comme celle-ci : *the House of commons has not received a mandate from the electors*, deviennent de plus en plus fréquentes (2).

La doctrine de la souveraineté du peuple, qui a exercé une influence si grande sur la France de la fin du XVIII[e] siècle, commence à dominer la constitution anglaise de la fin du XIX[e] (3). Ici comme là, le peuple est proclamé *Roi* (4). Mais il y a, d'après nous, deux grandes différences entre les deux cas. La notion de *citoyen* et la reconnaissance des minorités ont précédé en Angleterre la souveraineté du peuple, qui, elle-même, y est *devinée* plutôt que *proclamée*. Le *peuple* est résulté en Angleterre, de la réunion d'individus libres, après l'abaissement des barrières locales. En France, au con-

(1) C'est la doctrine admise par M. Ch. Malcom Platt dans son article : *A Triad of political conceptions : state, sovereign, government* dans t. X (1895) de la *Political science Quarterly*, p. 303.

(2) V. Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 528. On sait, que lors du débat sur le *Home rule*, « il a été plus d'une fois objecté par l'opposition que les députés de la Chambre des communes n'avaient pas reçu des électeurs le mandat de voter une pareille mesure » (V. Esmein, *Él. droit const.*, p. 54, note 1). Comp. Boutmy, *Développement de la constitution en Angleterre*, éd. 1898, p. 354 : « De plus en plus les membres de ce Parlement cessent d'être des représentants qu'on laisse libres de voter selon leur meilleur jugement et tendent à devenir de simples délégués qui ont charge de voter comme il plaît, en chaque circonstance, à leurs consultants. »

(3) Sumner Maine, *Essais sur le gouv. pop.*, tr. fr., p. 224. V. aussi Gneist, *Die Entwicklung der Englischen Parlamentsverfassung* dans l'*Encyclopédie* de Holtzendorff, éd., *op. cit.*, p. 1476.

(4) V. Taylor, *op. cit.*, p. 616. V. *infrà* pour la France.

traire, le peuple, ce *colosse improvisé*, comme l'appelle quelque part M. Boutmy, a étouffé, par sa majesté et son unité, le *citoyen* (1) ; celui-ci disparaît en quelque sorte derrière ce nouveau *Leviathan*, vu qu'il n'a jamais existé comme individu libre auparavant, quoi qu'en dise le *contrat social*.

En second lieu si le peuple anglais devient Roi, il ne succède qu'à une Royauté ou à un pouvoir politique qui, tout omnipotent qu'il soit en théorie, est libéral et modéré en pratique (2). Tout autre a été le cas du Peuple-Roi en France à la fin du XVIII[e] siècle (3).

Quoi qu'il en soit, on voit par ce résumé sommaire de l'évolution de la représentation en Angleterre que, commencée dans des circonstances tout à fait analogues à celles qui ont donné naissance aux premiers États généraux de France, elle suivit des destinées toutes différentes pendant les trois ou les quatre derniers siècles, pour se rapprocher très sensiblement du nouveau type français, à la fin du XIX[e] siècle. Elle est devenue uniforme (nous ne parlons que de la Chambre

(1) On pourrait nous objecter qu'au contraire d'après la pure théorie révolutionnaire, les citoyens, ou plutôt les individus donnent naissance au peuple, le *contrat social* d'après Rousseau étant « *l'acte par lequel un peuple est un peuple* » (*Cont. social*, l. I, ch. V). V. aussi L. II, ch. VI, « *Par le pacte social nous avons donné l'existence et la vie au corps politique*. » Nous verrons dans notre section II à quoi se réduit ce prétendu individualisme !

(2) « The liberty of the individual is thus completely at the mercy of the Parliament. This is utterly despotic government in theory, homever liberal and benevolent it may be in practice » (Burgess, *op. cit.*, t. II, p. 32).

(3) V. sur les conséquences de cette circonstance notre section II. De plus on pourrait peut-être dire avec M. Jellinek : « Die altrömischen Vorstellungen von der Staatsomnipotenz liegen den Romanen zu sehr im Blute. » *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 443.

des communes) et proportionnelle au corps des citoyens anglais qui forment le *peuple souverain* (1).

(1) « Une phrase résume cette évolution : L'Angleterre a tendu à devenir, *elle est devenue, en effet, une démocratie.* » Boutmy, *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, nouvelle édition, Paris, 1898, p. 333.

CHAPITRE II (1)

La représentation proportionnelle aux États-Unis.

Nous avons fait remarquer dans le chapitre précédent que ce qui domine l'histoire de la représentation proportionnelle en Angleterre, c'est le respect des traditions historiques et le désir de ménager les transitions.

(1) BIBLIOGRAPHIE : *The Federalist a commentary on the constitution of the United States reprinted from the original text of Alexander Hamilton, John Jay, And James Madison,* edited by Henry Cabot Lodge, London, 1888 (nous citons d'après cette édition) ; Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Boston, 1833 (nous citons d'après cette première édition) ; W. Hickey, *The constitution of the United States of America with an alphabetical analysis,* etc., 2e éd., Philadelphia, 1847 ; Bancroft, *History of the formation of the constitution of the United States of America,* 5e éd., New-York, 1885, t. II ; A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 6e éd., Paris, 1874 (œuvres complètes), nous citons d'après l'édit. de 1840 à Bruxelles en cinq petits volumes ; Ritchie, *Natural Rights*, etc., 1895 ; P. Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, Paris, 3e édit., 1887, t. I ; Boutmy, *Études*, etc. ; Stevens, *Les sources de la constitution des États-Unis étudiées dans leurs rapports avec l'histoire d'Angleterre et de ses colonies*, trad. Vossion, Paris, 1897 ; Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., Paris, 1887; G. Jellinek, *Die Erklärung der Menschen-und Bürgerrechte, Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, 1895 ; A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis, leurs origines et leurs progrès*, Paris, 1891 ; Von Holst, *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, Freiburg, 1885 (coll. Marquardsen, IV, I, III); W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, New-York, 1896 ; Thorpe, *Le principe de la représentation dans la démocratie américaine* apud *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 1 et suiv. ; Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, 1893 ; Bur-

A ce pays, nous avons opposé la France où l'établissement de la représentation proportionnelle se présente sous un aspect tout différent ; elle y a été le résultat, à la fin du XVIII[e] siècle, d'une déduction abstraite et *a priori* des dogmes sur la souveraineté du peuple et l'égalité des hommes.

L'introduction de notre question aux États-Unis de l'Amérique tient le milieu entre ces deux extrêmes. Si elle est dans une certaine mesure la conséquence de principes abstraits, elle se présente surtout, dans la constitution fédérale, comme un des éléments de ce compromis solennel qui donna naissance, à la fin du XVIII[e] siècle, à la constitution des États-Unis ; celle-ci repose sur une véritable *Unité dans la pluralité* (1), for-

gess, *Political science, and comparative constitutional Law*, Boston, 1891, t. II ; Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, etc. ; Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique, lettres et notes de voyage*, 1864-1865. 1891, t. II ; Bryce, *The american commonwealth*, Londres, 1895 (3[e] éd.) ; Woodrow-Wilson, *The State ; elements of historical and practical politics*, Boston, 1895 ; Woolsey, *Political science or the state theoretically and practically considered*, London, 1877, t. II ; Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2[e] édit., Paris, 1894 ; Claudio Jannet, *Les États-Unis contemporains*, 4[e] éd., Paris, 1889 ; Talcott Williams, article : *Apportionment* apud *Cyclopædia of political science* de M. Lalor, t. I (1893) ; E. J. James, *The first apportionment of federal representatives in the United-States* apud *Annals of the American Academy of political and social science*, numéro de janvier 1897 ; Alden, *The World's representative assemblies of to-day*, Baltimore, 1893 (11[e], série II de Johns Hopkins, *University studies in Historical and political science*). V. enfin notre paragraphe IV.

(1) Bancroft, *History of the formation of the constitution of the United States of America*, 5[e] éd., New-York, 1885, t. II, p. 121. C'est l'application de cette idée profonde de Pascal que l'unité qui ne se résout pas à une pluralité est tyrannie, de même que la pluralité qui ne se réduit pas à l'unité est anarchie. Comp. Sieyès, discours du 2 thermidor an III, à la Convention (*Moniteur universel* du 7 ther. an III) : « Unité toute seule est despotisme, division toute seule est anarchie : division avec unité donne la garantie sociale, sans laquelle toute liberté n'est que précaire. »

mée par des États inégaux, unis par un lien commun.

Nous allons exposer dans nos paragraphes Ier et II les causes qui expliquent et qui ont rendu possible l'introduction de la représentation proportionnelle aux États-Unis ; notre paragraphe III étudie notre sujet dans la constitution fédérale, et enfin le paragraphe IV sera consacré à l'examen de la représentation proportionnelle dans les législatures des États particuliers (1).

§ I.

Il est d'abord incontestable que les idées abstraites et rationnelles ont exercé dans l'Amérique du XVIIIe siècle une influence, sinon égale à celle qu'elles ont eue en France, au moins assez décisive pour ne pas la négliger.

Ceci tient à deux causes qui sont : l'état où se trouvaient les colonies émancipées d'une part et l'esprit du temps de l'autre.

En Amérique les colonies émancipées ont procédé à l'établissement de l'État fédéral, comme la Consti-

(1) Al. de Tocqueville dans son chapitre V du tome I, *De la démocratie en Amérique* (éd. citée) montre la « nécessité d'étudier ce qui se passe dans les États particuliers, avant de parler du gouvernement de l'Union », et il ajoute : « la forme du gouvernement fédéral aux États-Unis a paru la dernière ; elle n'a été qu'une modification de la république, un résumé des principes politiques répandus dans la société entière avant elle, et y subsistant indépendamment d'elle ». V. aussi : Boutmy, *Études* (2e éd.), p. 103 et suiv. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne l'histoire des principes que nous examinons (v. nos §§ I et IV). Mais ce que nous nous proposons d'examiner dans ce chapitre c'est la combinaison d'idées rationnelles et de mesures de transition et de compromis qui caractérise la constitution fédérale. On ne passe pas ainsi sans transition de la conception anglaise à la conception française.

tuante a fondé en France le nouveau régime. Toutes les questions et tous les *systèmes* ont été discutés à Philadelphie comme au sein des assemblées françaises de la Révolution.

Comme il s'agissait de *construire* (1) une constitution de toutes pièces pour un peuple qui venait de se déclarer indépendant et de rompre avec son passé, il était tout naturel de recourir au rationalisme (2).

Aux États-Unis comme en France, l'état social était favorable à l'établissement de l'égalité, comme l'a montré le célèbre auteur de la *Démocratie en Amérique* (3)

(1) « *Nous, le peuple des États-Unis..... ordonnons et établissons la présente constitution pour les États-Unis d'Amérique* » (préambule de la constitution du 17 septembre 1787, v. dans Dareste : *Les constitutions modernes*, 2e édit., Paris, 1891, t. II, p. 350). La *Déclaration des droits de Virginie, du 12 juin 1776, faite par les représentants du bon peuple de Virginie, assemblés en pleine et libre Convention, lesquels droits sont déclarés appartenir à eux et à leur postérité comme base et fondement du gouvernement*, est une nouvelle preuve de ce que nous disons au texte (on peut voir le texte de cette déclaration célèbre qui est considérée comme *the basis and fondation of government* dans le livre de M. Ritchie : *Natural rights, a criticism of some political and ethical conceptions* (1895), en appendice, p. 287-289, et une traduction en français dans le livre de M. Paul Janet : *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, Paris, 3e édit., 1887, t. I, p. XIX. On voit donc que la constitution des *États-Unis* (v. le préambule) est à un haut degré *une construction, une invention* (Boutmy, *Études*, p. 344). Ce n'est pas l'avis de tout le monde, cependant ; on sait que M. Sumner Maine, dans ses *Essais sur le gouv. populaire*, soutient que « la constitution des États-Unis est une version modifiée de la Constitution britannique » (*ibid.*, p. 351, trad. fr.), v. aussi : *Les sources de la constitution des États-Unis étudiées dans leurs rapports avec l'histoire de l'Angleterre et de ses colonies*, par C. Ellis Stevens (trad. L. Vossion, Paris, 1897), qui veut prouver que « cette constitution est l'héritière de toutes les époques de l'histoire d'Angleterre » (p. 246 de la trad. fr.).

(2) V. Boutmy, *op. cit.*, p. 78 (§ VII).

(3) V. t. I, ch. III (éd. citée) : « l'état social des Anglo-Américains ».

et de *L'ancien régime et la Révolution* (1). Ceci est très important, étant donné qu'une représentation égale et proportionnelle ne saurait naître et durer que dans une société préparée par sa structure à l'égalité (2).

L'esprit du temps n'était pas moins favorable à l'élaboration du principe proportionnel aux États-Unis. Nous avons déjà dit (3) que le rationalisme ou le langage métaphysique introduit dans la politique n'est pas dû à un défaut spécial de l'esprit français, mais bien aux tendances générales du XVIII[e] siècle (4) dans lequel, il est vrai, les philosophes français tiennent une place considérable et dont ils sont, en quelque sorte, les inspirateurs. Bien qu'*Anglo-Saxons*, les Américains du XVIII[e] siècle, lorsqu'ils avaient à *construire* leurs constitutions ou leurs déclarations des droits, recouraient à la raison et employaient des expressions métaphysiques, ils étaient presque aussi préoccupés d'égalité, sinon de symétrie, que les Français de la même époque (5). Tous les principes politiques de la Révolution française sont déjà proclamés dans le même « jargon métaphysique »

(1) V. le ch. VIII du L. II, « Que la France était le pays où les hommes étaient devenus le plus semblables entre eux »; ils ne différaient plus entre eux que par les *droits*. V. notre chap. III, sur la France.

(2) V. Guizot, *Histoire du gouvernement représentatif*, t. II, p. 204. V. aussi notre ch. I, § I, sur l'Angleterre du moyen âge.

(3) V. notre chap. I, § I.

(4) *Sic* : Ritchie, *Natural rights*, p. 5.

(5) Ritchie, *op. cit.*, p. 3. On voit bien, observe cet auteur, qu'il n'y a pas lieu d'opposer « les folles abstractions de l'esprit français » au « prudent positivisme » des Anglo-Saxons. Comp. l'introduction sur les *rapports du droit et de la politique* insérée par M. Paul Janet dans la troisième édition de son *Histoire de la science politique* (3[e] éd., 1887, le t. I) où l'auteur essaie de prouver la prédominance du rationalisme dans les documents constitutionnels ou extra-constitutionnels des Américains du XVIII[e] siècle. Comp. en sens inverse les *Réponses et critiques* de M. Boutmy (*Études*, etc., § I).

par les Américains de la fin du XVIIIe siècle (1). Ils ont précédé les Français qui n'ont fait que « copier les *formules* anglo-saxonnes (2) ». Les idées générales et absolues ont exercé un empire considérable sur les Anglo-Saxons de l'autre côté de l'Atlantique. « Les Américains font bien plus souvent usage que les Anglais des idées générales et s'y complaisent bien davantage (3). » Aussi ne devons-nous pas nous étonner de trouver dans l'Amérique de la fin du XVIIIe siècle les dogmes de la souveraineté du peuple et du contrat social qui mènent tout droit à la représentation proportionnelle et mathématique de tous les citoyens.

La souveraineté du peuple avait été proclamée solennellement par la déclaration des droits de Virginie du 12 juin 1776 (4). Le bon peuple de Virginie (*the good*

(1) V. Ritchie, *op. cit.*, p. 5 ; de même, les Anglais des révolutions de 1640 à 1660 parlent en langage théologique ; c'était « la mode de leur temps ».

(2) Ritchie, *op. cit.*, p. 3 et G. Jellinek, *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*. Leipzig, 1895, p. 11.

(3) De Tocqueville, *La dém. en Amérique*, t. IV (petite éd. citée), ch. III : « *Pourquoi les Américains montrent plus d'aptitude et de goût pour les idées générales que leurs pères les Anglais* ». M. Fréd. Pollock, de nos jours, dans son *Introduction à l'étude de la science politique*, p. 192 (tr. fr.), se plaint de ce que « les publicistes de l'Amérique contemporaine semblent incliner décidément vers *les façons de penser continentales* ». Il ne faudrait pas cependant exagérer cette vérité. Al. de Tocqueville lui-même nous montre que « les Américains n'ont jamais été aussi passionnés pour les idées générales en matière politique » (*l. cit.*, ch. IV). M. Boutmy insiste beaucoup sur cette vérité, non moins certaine, que les constitutions aussi bien que les déclarations des droits américaines tiennent un grand compte des faits et des circonstances contingentes (V. *Études*, p. 81 et suiv. : *les sources et l'esprit de la const. des États-Unis*, p. 221 et suiv. : *la nature de l'acte constituant en France, en Angleterre et aux États-Unis*, et *critiques et réponses*, § I. V. aussi notre § II de ce chapitre).

(4) *The Virginian declaration of Rights June* 12, 1776. V. ci-dessus en note pour les références.

People of Virginia) déclare par ses représentants : « Tous les pouvoirs résident dans ce peuple et par conséquent dérivent de lui ; tous les magistrats sont ses mandataires et ses serviteurs, et ils sont toujours ses justiciables (1). » Ce principe contenu dans cette déclaration-type qui a servi de modèle à bien d'autres (2), on le retrouve dans la célèbre déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 (3). On peut le voir établi par la constitution des États-Unis du 17 septembre 1787 (4). Il est proclamé dans tous les cas par les constitutions

(1) « II. *That all power is vested in, and consequently derived from, the people* ; that magistrates are *their trustees and servants*, and all times amenable to them. »

(2) Ritchie, *op. cit.*, p. 4 et A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis, leurs origines et leurs progrès*, Paris, 1891, p. 110. V. sur ces déclarations, P. Janet, *loc. cit.*

(3) « Les gouvernements... tiennent leurs justes pouvoirs du consentement des gouvernés. Quand une forme de gouvernement devient destructive de ses fins, c'est le droit du peuple de la modifier ou de l'abolir, et d'instituer un nouveau gouvernement. » Mais le principe, comme on sait, y est énoncé avec beaucoup de réserves et beaucoup moins de rigidité que dans les proclamations françaises ou même américaines. V. de Chambrun, *op. cit.*, p. 56 et suiv. et Boutmy, *Études*, p. 284 et suiv.

(4) « *Nous le peuple des États-Unis*... etc. » (préambule de la const. des États-Unis. V. Dareste, t. II, p. 350. V. sur cette question : *où est le souverain des États-Unis ?* (*who is the sovereign of the United States ?* ») Bancroft, *op. cit.*, t. II, p. 333. Le mot « souverain » est dans tous les cas inconnu de la constitution. Sur la question de savoir si c'est bien *le peuple des États-Unis* qui a institué le gouvernement fédéral, v. Bancroft, *op.* et *l. cit.*, et notre § II. Sur la question théorique, v. Holst, *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*. Freiburg, 1885 (collection Marquardsen, t. IV, I, III, p. 29 (§ 15). « La souveraineté qui, en effet, est indivisible, réside *uniquement dans le peuple des États-Unis* » (Von Holst). V. sur la question en général dans l'État fédéral les ouvrages généraux et les monographies de MM. Borel et Le Fur qui toutes deux ont été des thèses de doctorat. L'étude de ces questions n'intéresse pas directement l'objet de ce travail ; elle nous amènerait trop loin dans tous les cas.

des États particuliers de l'Union (1). On peut donc affirmer que le dogme de la souveraineté du peuple fut proclamé pour la première fois d'une façon nette et précise par la Révolution américaine. Il a dans ce pays des origines lointaines, coloniales ; à partir de la fin du XVIIIe siècle, ce principe « est reconnu par les mœurs, proclamé par les lois », si bien que, « lorsqu'on veut parler des lois politiques des États-Unis, c'est toujours par le dogme de la souveraineté du peuple qu'il faut commencer (2) ».

L'égalité originelle des hommes (3) et le contrat social constituent des dogmes très répandus dans l'Amérique de la seconde moitié du XVIIIe siècle. Ces dogmes devaient entraîner la conception atomistique de l'État et par conséquent la représentation proportionnelle ; « la démocratie en Amérique, écrit M. Thorpe, à la fin du

(1) V. par exemple la constitution de *Pennsylvanie* (art. I, 2) dans Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 408.

(2) A. de Tocqueville, *op.* et éd. citées, t. I, ch. IV « du principe de la souveraineté du peuple en Amérique ».

(3) « *Tous les hommes sont par nature également libres et indépendants* (*That all men are by nature equally free and independent*). » *Déclaration des droits de Virginie du* 12 *juin* 1776, art. 1. Comp. La *déclaration d'indépendance de* 1776 : « tous les hommes sont créés égaux » (V. de Chambrun, *op. cit.*, p. 53; sur l'égalité naturelle des hommes proclamée par les déclarations des droits de Virginie, de Pennsylvanie, de Vermont, de New-Hampshire, de Massachussetts (de 1776 à 1784), V. Chambrun, *op. cit.*, p. 109 et suiv. et Boutmy, *Etudes*, p. 284 ; ce dernier auteur remarque avec justesse : « Bien peu serré, rigide et impératif devait être le principe de l'égalité des hommes dans la bouche de ces propriétaires d'esclaves qui n'avaient aucunement l'idée de renoncer à l'institution de l'esclavage » (*ib.*, p. 285). Aussi l'égalité et la représentation proportionnelle au Congrès constituent-elles une sorte de demi-reconnaissance seulement, par la constitution de 1787, de l'égalité naturelle des hommes. V. notre paragraphe 3. Sur les « incertitudes » de la notion d'égalité aux États-Unis, V. Chambrun, *op. cit.*, p. 109 et suiv. « Ce serait une erreur de penser qu'aux États-Unis, l'idée d'égalité ait été clairement conçue. »

XVIII[e] siècle, prit la forme d'un corps politique dans lequel la conception de l'État est celle d'un contrat civil (1) ».

L'influence de Locke et de Rousseau fut considérable en Amérique (2) ; les théories de ce dernier sur le contrat social et la souveraineté du peuple, répandues en Amérique par le livre de Thomas Paine intitulé : *Common Sense*, eurent une action durable sur l'esprit des Américains (3). La théorie du contrat social est énoncée dans toute sa pureté dans la déclaration des droits de Virginie du 12 juin 1776 (4) : « Tous les hommes... ont certains droits innés, dont ils ne peuvent, *lorsqu'ils entrent en état de société*, priver ou dépouiller leur postérité par aucun contrat ». Aucun document constitutionnel, aucune déclaration des droits ne proclame en France aussi nettement l'état de nature et le contrat social de Rousseau (5). Les déclarations des autres États américains sont calquées sur ce modèle (6).

(1) *Le principe de représentation dans la démocratie américaine* apud *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. II (1894), p. 3.

(2) W. Willoughby, *An examination of the nature of he State. A study, in political Philosophy*. New-York, 1896, p. 86.

(3) Ces théories contribuèrent d'après M. Stevens (*Les sources*, etc., tr. fr., p. 253), « à briser dans l'esprit des colons tout sentiment de fidélité à la mère patrie, et à les réconcilier pleinement avec la déclaration d'indépendance ».

(4) « I. That all men... have certain inherent rights, of which, *when they enter into a state of society, they cannot by any compact deprive or divest their posterity* ».

(5) V. Paul Janet, *op. cit.*, p. XXII. Rousseau cependant n'admet pas de *droits naturels* inaliénables, si ce n'est la souveraineté elle-même.

(6) « *Lorsque les hommes entrent dans l'état de société*, etc. » Décl. de New-Hampshire). « *Tous les hommes, lorsqu'ils font un contrat social, sont égaux en droits* » (Décl. de Connecticut), v. Paul Janet, *op. cit.*, p. XXIV.

« La théorie du contrat social, dit M. W. Willoughby, est explicitement reconnue et acceptée par presque toutes les déclarations des droits (*Bills of Rights*) contenues dans les constitutions des différents États de notre Union (1) ».

L'idée du contrat social se trouve au fond dans la déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776, qui, bien qu'elle ne reconnaisse pas l'existence d'un contrat social formel comme la plupart des déclarations des droits examinées, en implique au moins l'idée fondamentale (2).

Tous ces documents constitutionnels sont fondés sur le consentement et la volonté du peuple américain et forment le contrat écrit sur lequel repose l'État d'après la conception américaine de nos jours même (3).

(1) *Op. cit.*, p. 87. Le préambule de la constitution de Massachussetts de 1870, « qui fut considérée comme l'expression la plus parfaite de la théorie américaine telle qu'elle sortait de la Révolution », est conçu dans ces termes : « *Le corps politique est formé par l'association volontaire des individus ; c'est le résultat d'un pacte social par lequel l'ensemble du peuple contracte avec chaque citoyen et chaque citoyen avec l'ensemble ; afin que tous soient gouvernés, par certaines lois pour le bien général* ». C'est, comme on le voit, composé « comme une page du contrat social », selon l'observation de M. Borgeaud : *Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, 1893, p. 24 ; comp. Thorpe, art. cité, *Rev. dr. publ.*, t. II (1894), p. 3 et Stevens, *op. cit.*, p. 254.

(2) « La théorie du contrat social est reconnue dans le préambule de la déclaration d'indépendance » (Willoughby, *op. cit.*, p. 87), v. aussi dans de Chambrun, *op. cit.*, p. 56, le texte de cette déclaration : « Les gouvernements tiennent leurs justes pouvoirs *du consentement des gouvernés* ». Le contrat social y est envisagé comme une théorie de droit pur, ainsi que le concevait probablement Rousseau lui-même (v. L. I, ch. VI du *Contrat social* qui commence par les mots : *je suppose* et on y lit cette phrase topique : « *Les clauses de ce contrat, bien qu'elles n'aient peut-être jamais été formellement énoncées* »). V. Borgeaud, *op. cit.*, p. 25.

(3) G. Jellinek, *Das Recht der Minoritätem* apud *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, 25e vol. (1898), p. 441.

Les circonstances dans lesquelles se trouvaient les colonies émancipées étaient favorables à la démocratie et à l'égalité ; les idées sur la souveraineté, le contrat social, et l'égalité des hommes étaient d'autre part communément acceptées et solennellement proclamées ; voilà, ce me semble, autant de causes suffisantes en elles-mêmes pour expliquer la représentation proportionnelle à la population dans les constitutions américaines du XVIIIe siècle et dans celles de nos jours.

Nous commençons, et ceci pour des raisons que nous avons déjà données (1), par l'étude de la constitution fédérale du 17 septembre 1787 au point de vue qui nous intéresse ici. Or, à notre avis, ce ne sont pas des raisons théoriques et abstraites qui expliquent l'introduction du principe proportionnel dans l'une des Chambres du Congrès américain. Ces idées ont pu exercer une influence plus ou moins grande sur les auteurs de la constitution de 1787 (2) ; mais cette constitution et l'organisation des pouvoirs fédéraux qu'elle contient sont bien plus le résultat d'un compromis ou d'une transaction qu'une œuvre systématique, rationnelle et *à priori*.

C'est ce que nous essayerons de dégager dans notre paragraphe II.

§ II.

Lorsqu'au mois de mai 1787, se réunit la Convention de Philadelphie, une question se posa qui faillit entraîner la dissolution de l'Assemblée : les différents États qui allaient faire partie de la nouvelle Union devraient-

(1) V. ci-dessus, p. 48, note 1.
(2) V. Borgeaud, *op. cit.*, p. 23.

ils y avoir une influence égale ou bien proportionnelle à leur population ou à leur richesse, calculée d'après les taxes payées ? Les petits États soutenaient naturellement la première thèse en invoquant l'égalité naturelle et « l'état de nature » dans lequel la déclaration d'indépendance aurait placé les colonies émancipées les unes à l'égard des autres (1). A cette prétention on répondait que la déclaration d'indépendance proclamait les « colonies unies » libres et indépendantes, non individuellement, mais en corps (2).

Le débat portait, comme on le voit, sur les droits d'*États indépendants*. Ce sont toujours les États qui sont représentés au *Congrès de la Confédération*, le vote y a lieu *par États*. Ce congrès vota *par États* la convocation de la *Convention fédérale de Philadelphie* qui, votant *par États*, fit la constitution des États-Unis de 1787 (3). On voit donc que l'individu, pas plus que le *peuple des États-Unis*, n'apparaît pas un seul instant dans cette longue élaboration de la constitution fédérale qui régit les États-Unis (4). Les *États* seuls, ou si l'on veut le *peuple des différents États* (5), sont en question. On ne discute pas la question de la représentation du corps des citoyens des États-Unis, mais bien la part respective qu'on doit donner dans les pouvoirs fédéraux à chacune de ces collectivités puissantes qui vont

(1) On votait par États, V. Bancroft, *History of the formation of the constitution of the United states of America*, 5e éd. New-York, 1885, t. II, p. 48.

(2) Wilson : «... *not individually but unitedly* » d'après Bancroft, *op. cit.*, t. II, p. 48. V. dans Boutmy, *Etudes*, p. 302 et suiv., la réfutation d'une théorie analogue de M. Burgess.

(3) Bancroft, *op. cit.*, t. II, p. 333.

(4) V. un résumé de cette histoire dans Dareste, *Const. modernes*, 2e éd., t. II, p. 346 et suiv.

(5) Bancroft, *loc. cit.*, l'*individu* n'apparaît pas, V. Boutmy, *Etudes*, p. 190.

former les *États* de la nouvelle *Union* ; ces collectivités indépendantes vont devenir les sujets des *États-Unis*. On discute bien les clauses du *pacte social* qui en 1787 « produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix (1) ; lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi* commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres (2) », ce sont *les États-Unis de l'Amérique du Nord* ; les membres qui la composent et qui ont formé les parties dans ce contrat sont les treize colonies émancipées. « On convient que tout ce que chacun aliène, par le pacte social, de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe à la communauté (3) ». Mais on ne laisse pas le nouveau souverain, « juge de cette importance (4) » ; les parties contractantes, c'est-à-dire les treize collectivités politiques, prennent soin d'assurer leur indépendance contre les empiétements du nouveau souverain. Les dix premiers amendements à la constitution du 17 septembre 1787 « ne sont que des garanties données aux États en la personne de leurs citoyens plutôt qu'aux citoyens eux-mêmes (5) ». Les membres fondateurs du nouvel État veulent s'assurer que « *le Congrès* ne fera aucune loi (6) » qui compromettrait leur indépendance.

(1) Le vote dans l'assemblée de Philadelphie avait lieu par *États*.

(2) *Contrat social* de Rousseau, L. I, ch. VI.

(3) Rousseau, *Contrat social*, L. II, ch. IV.

(4) *Contrat social*, ib.

(5) Boutmy, *Études*, p. 191.

(6) *Amendement I*, v. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 367 (2e éd.). Les amendements ne restreignent que les pouvoirs du *Congrès*, de l'État fédéral. Les États particuliers pourraient légiférer sur les matières indiquées dans ces amendements, et porter atteinte à la *liberté individuelle* des citoyens, sans violer ces amendements (ceux-ci ne

Quant à la garantie de la liberté des *individus*, des *citoyens*, elle trouve sa place appropriée dans les constitutions des États particuliers (1). La constitution des États-Unis ne contient que les termes du pacte fédéral ; elle déclare « les droits des États contre le gouvernement fédéral » (2).

Le citoyen des États-Unis ne forme pas la base de la constitution fédérale de 1787 ; il reste en dehors des objets du pacte fédéral (3), et s'il apparaît par hasard, il se montre à nous toujours comme membre d'une collectivité politique secondaire, qui est mise au premier plan (4). Toutes les questions relatives aux citoyens ou aux personnes qui composent les colonies émancipées sont examinées et débattues par les États, comme des questions relatives à *leurs* intérêts ou à *leurs* droits (5).

visent que l'*Etat fédéral* en face des *États particuliers et leurs citoyens*). V. Boutmy, *Études*, p. 98.

(1) Ritchie, *Natural rights*, p. 4.

(2) Ritchie, *loc. cit.*, p. 4.

(3) Boutmy, *op. cit.*, p. 249. Le « citoyen », la personne humaine investie de droits politiques n'apparaît vraiment que dans les constitutions particulières.

(4) L'amendement XVI proposé le 16 juin 1866 par le 39e congrès et ratifié le 28 juillet 1868 forme dans cet ordre d'idées un véritable progrès vers les idées *nationalistes* : « Toute personne, née ou naturalisée dans les États-Unis et soumise à leur juridiction, a la qualité de *citoyen des États-Unis et de l'État où elle réside*. Aucun État ne fera ou n'appliquera de loi qui restreindrait les privilèges ou immunités des citoyens des États-Unis ; aucun ne privera une personne de la vie, de la liberté ou des biens sans un procès selon la loi (due process of law).... » (V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 370). Comp. l'amendement XIII, qui supprime et prohibe l'esclavage. On voit que, à la différence des dix premiers amendements proposés par le premier Congrès le 25 septembre 1789, et ratifiés le 15 décembre 1791, les amendements ratifiés dans la seconde moitié du XIXe siècle se préoccupent du *citoyen des États-Unis* et de la protection de l'*individu contre les États particuliers*.

(5) Voici par exemple la question de savoir si les esclaves doivent

Cette observation nous permet de comprendre la portée exacte de la représentation proportionnelle à la population dans la Chambre des représentants du Congrès. « La Chambre des représentants (House of representatives) se composera de membres choisis, tous les ans, *par le peuple des divers États* » dit le paragraghe 1[er], section 2 de l'article 1[er] de la constitution des États-Unis (1). Celle-ci ne fait pas abstraction un seul instant des collectivités politiques secondaires formées par les États (2).

être comptés dans le chiffre de la population. Est-ce qu'on discute sur le point de savoir s'ils doivent être considérés comme faisant partie du *peuple américain* ? Nullement ; la seule question qui se pose c'est de savoir si le fait de tenir compte des esclaves ne donnerait pas la suprématie aux *États du Sud*. La solution fut, comme nous verrons, un compromis.

(1) V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 350.

(2) « *Chaque État aura au moins un représentant* » (const. des États-Unis, art. I, section 2, § 3) ; à quoi bon si la Chambre des représentants ne représentait que le *Peuple* américain dans son unité ? Nous trouvons une disposition analogue dans la constitution fédérale suisse du 29 mai 1874, art. 72 : « *Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins* ». M. Rüttiman, après avoir observé que, dans la Chambre des représentants américaine, c'est le Peuple américain qui est représenté et que dans le conseil national suisse, c'est le peuple suisse, ajoute que la représentation est organisée d'après les États (les cantons). Aucun district électoral ne doit être formé de parties des différents États ; tout État (canton), si peu important qu'il soit, doit avoir au moins un représentant (V. Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 110. M. Numa Droz, après avoir rappelé que « chaque canton élit un député au moins » au conseil national suisse, ajoute : « ainsi ce n'est pas seulement *la population* mais le *canton* qui forme la base de la *représentation nationale.* » (V. *la révision fédérale*, p. 102, dans ses *études et portraits politiques*). Le même principe *fédéraliste*, nous le trouvons dans la *constitution mexicaine du 12 février* 1857, art. 53 (Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 467) et dans la loi électorale pour les élections au *Reichstag* allemand, du 31 mai 1869 ; chaque État, si petit qu'il soit, doit avoir au moins un député au *Reichstag*. V. Laband, *Das Staatsrecht des*

La Chambre des représentants, bien qu'à un degré beaucoup moindre que le Sénat, forme, dans une assez large mesure, une représentation corporative. Il y a là

Deutschen Reiches, 3e éd., Freiburg, 1895, t. I, p. 258 et G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, 4e éd., Leipzig, 1895, p. 390. Comp. Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. I, p. 233. Dareste, t. I, p. 160 et note 1. On voit par ces exemples qu'on ne peut pas dire d'un État fédéral en général, et des États-Unis en particulier, que l'une des Chambres représente le *peuple* dans son ensemble ; elle ne représente *au fond* que les États proportionnellement à leur population. L'élection du président des États-Unis montre encore mieux le bien fondé de ce que nous avançons dans le texte. Il est élu non pas par l'ensemble *des citoyens des États-Unis, le Peuple américain, mais par le peuple des différents États* nommant un nombre d'électeurs du second degré égal à la représentation de l'État au Congrès (*Sic* : Bancroft, *History*, etc., t. II, p. 334). « *Chaque État* nommera, *suivant le mode prescrit par sa Législature*, un nombre d'électeurs égal à la totalité des sénateurs et des représentants *que l'État a le droit d'envoyer au Congrès.* » (art. II, sect. I, § 2 de la const. de 1787). V. *Le pouvoir exécutif aux États-Unis* par A. de Chambrun, 2e éd., Paris, 1896. Le collège électoral du second degré qui élit le président des États-Unis est bien considéré comme une représentation ou plutôt comme une assemblée des véritables *mandataires* (le mandat impératif existe en fait : V. Rüttiman, *op. cit.*, § 207) des divers *États de l'Union* représentés proportionnellement à leur population. Ce qui le prouve bien, c'est que ces mandataires sont élus au scrutin de liste par États, afin que ceux-ci pèsent de tout leur poids sur l'élection du président des États-Unis. « Les électeurs ne sont plus comme autrefois nommés par districts ; ils sont nommés *en masse et par liste dans l'État tout entier*. Cette réforme ou plutôt cette révolution s'est opérée insensiblement par l'usage. Certains États qui n'ont jamais voulu nommer autrement leurs électeurs *exerçaient une influence disproportionnée* avec leur importance véritable. Tandis que les autres, en se divisant, *neutralisaient souvent leur propre vote... l'équité voulait un régime uniforme. La conséquence est d'annuler dans chaque État* l'influence des minorités. » (Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique. Lettres et notes de voyage*, 1864-1865, t. II, p. 121. Comp. Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, etc., § 206). C'est donc au fond un vote par États, proportionnel à leur importance plutôt, qu'un vote d'*individus, de citoyens*, qui décide de la victoire et de l'élection du président des États-Unis. Celui-ci n'est

une vérité qui nous paraît certaine et qu'on méconnaît souvent.

Ce n'est donc pas la préoccupation d'assurer une représentation proportionnelle des *citoyens égaux en droits formant le peuple des États-Unis* qui caractérise la composition de la Chambre des représentants d'après la constitution de 1787.

Cette Chambre est, était surtout, une représentation proportionnelle des populations des différents États, qui ont ainsi dans la Chambre basse du Congrès une influence proportionnelle à leur importance. Ce caractère quasi-corporatif, si on peut dire, de la représentation dans la Chambre des représentants elle-même, nous fait sentir les obstacles que la représentation proportionnelle *stricto sensu* rencontrerait, si on voulait l'appliquer aux élections des sénateurs, des représentants, ou du collège élisant le président des États-Unis ; elle aurait alors pour effet direct de rompre l'unité du groupe et de *nationaliser* la représentation, au détriment de l'influence particulière de chaque *État* (1).

pas à proprement parler l'*élu du Peuple américain*. V. Boutmy, *Études*, p. 252. Nous n'en voulons pour preuve que l'amendement XII (ratifié le 25 sept. 1804) : dans le cas où aucun des candidats à la présidence n'obtient la majorité absolue des électeurs du second degré, « *la Chambre des représentants* choisira immédiatement, au scrutin, le Président parmi les trois candidats ayant obtenu le plus de voix pour la présidence. *Mais, dans le choix du Président, les votes seront pris par État, la représentation de chaque État n'ayant qu'un seul vote.* » (amend. XII, Dareste, t. II, p. 369). Ceci montre d'une façon évidente le caractère de l'élection du Président. La représentation corporative au sein de la Chambre des représentants apparaît ici au grand jour. V. aussi les dispositions sur la révision de la constitution fédérale (art.V, Dareste, t. II, p. 364) ; les amendements votés par les deux Chambres (le Congrès) à la majorité de deux tiers doivent être ratifiés par « *les trois quarts des divers États* », le *peuple des États-Unis* n'intervient pas.

(1) V. note précédente et ce que nous avons dit à propos de la représentation des minorités en Angleterre, *suprà*, p. 33-34.

En résumé, les deux Chambres du Congrès des États-Unis, la *Chambre des représentants et le Sénat*, ne représentent au fond, surtout aux yeux des fondateurs de la constitution de 1787, que les collectivités politiques formées par les États. Ces États reçurent dans la Chambre basse du Congrès une influence proportionnelle à leur importance calculée sur la base de leur population. L'égalité des États forma, au contraire, la base de l'organisation du Sénat.

Le citoyen, l'individu et ses droits n'apparaissent pas, au moins comme objet principal (1), dans ce compromis amical qui donna naissance à la constitution de 1787.

On peut certes construire la *théorie* de ce compromis, et les auteurs de la constitution des États-Unis n'y ont pas manqué. « Si, en vérité, il est juste, lit-on dans le *Fédéraliste* (2), que, dans un peuple entièrement incorporé en une nation, chaque district doive avoir une participation proportionnelle au gouvernement ; s'il est juste que, entre États indépendants et souverains, unis ensemble dans une simple ligue, les parties, bien qu'inégales en

(1) Il est nécessaire de rappeler, en effet, que parmi les différents projets discutés à la Convention, dans celui qui accordait une représentation proportionnelle des États sur la base de la population, « Le gouvernement est considéré se référer aux *droits personnels du peuple, avec lesquels il a une naturelle et universelle connexité* (*with which it has a natural and universal connection*). » (*the Federalist*, n° LIV, p. 339, éd. citée). Cette considération fit accorder à ce projet au sein de la Convention une faveur toute particulière, « parce qu'il avait une connexité naturelle et universelle avec les droits et les libertés de tout le peuple. » (Story, *Commentaries on the constitution of the United States*, éd. de Boston, 1833, § 634, t. II, p. 107). Mais il est certain que ce n'est pas cette considération *théorique* qui a fait céder les États intéressés. V. notes suiv. et notre § III.

(2) *The Federalist, a commentary on the constitution of the United States*, édition citée, p. 385, n° LXII.

grandeur, aient un pouvoir égal dans les conseils communs, ce n'est pas sans quelque raison que, dans une République composée, participant à la fois du caractère national et du caractère fédéral, le gouvernement doive être fondé sur une combinaison des principes de la représentation égale et de la représentation proportionnelle » (1). Les publicistes modernes ont également analysé la double souveraineté superposée qui caractérise l'État fédéral : « Certains attributs de la souveraineté sont enlevés par la Constitution aux États particuliers et sont transférés à l'État fédéral (2). »

(1) « *...in a compound republic partaking both of the national and federal character, the government ought to be founded on a mixture of the principles of proportional and equal representation* ». *The Federalist*, nº LXII.

(2) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 6. Cette conception est la seule vraie quant aux États-Unis au moins. M. Aravantinos dans son Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν δίκαιον (*Droit constitutionnel hellénique*) qui, malgré son titre modeste, est l'ouvrage le plus récent et le mieux renseigné que l'on ait en Grèce sur l'ensemble de la science du droit public et constitutionnel, t. I (Athènes, 1898), p. 226, considère également l'*État fédéral* aussi bien que les *États particuliers* comme exerçant des droits propres de souveraineté. La science allemande cependant, sacrifiant l'histoire à la logique de la souveraineté indivisible, n'admet en général que la souveraineté de l'État fédéral, les États particuliers n'étant titulaires que d'un *statut actif*. V. Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, 1892, p. 287 : « L'État fédéral (der Bundestaat) est un État souverain qui se compose d'*États non souverains* (*sic*) formant de par la constitution une unité... Les États non souverains sont membres de l'État fédéral. » Jellinek, *op. cit.*, p. 281. Comp. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 2ᵉ éd., Freiburg, 1894 (collection Marquardsen), II. I, p. 15 : « La différence essentielle entre confédération d'États et État fédéral (*corporativen Staatenstaat*) consiste en ce que dans le premier cas ce sont les États particuliers qui sont souverains, tandis que dans le second c'est l'État, le pouvoir central (*Die Centralgewalt*) qui est seul souverain. » M. von Holst écrit plus spécialement, quant aux États-Unis : « La souveraineté qui est indivisible, réside uniquement dans le peuple des États-Unis. » *Das Staatsrecht*

Cette souveraineté du peuple des États-Unis, envisagé comme l'ensemble des citoyens égaux en droits qui composent la République, trouve son expression, dit-on, dans la Chambre des représentants ; cette dernière représente les citoyens des États-Unis proportionnellement à leur nombre, tout comme dans une République unitaire. Le Sénat, au contraire, représente les *États* particuliers de l'Union ; c'est l'élément fédéral de la constitution. Telle est la doctrine de la grande majorité des auteurs américains (1). Mais il faut avouer qu'il n'y

der Vereinigten Staaten von Amerika, coll. Marq., IV, 1, III, p. 29 (§ 15). M. Gareis a une doctrine beaucoup plus *historique*, analogue à celle de M. Esmein ; il admet que l'État fédéral *a des pouvoirs politiques* propres, juridiquement parlant, mais seulement une fois constitué et exerçant la souveraineté; *historiquement*, ce sont les États particuliers qui renoncent à une partie de leurs droits en faveur de l'État fédéral. V. Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, Freiburg, 1883, coll. Marquardsen, p. 107. V. aussi Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 236 et suiv. — Quant aux *États-Unis*, la nature transactionnelle de la constitution de 1787 montre assez la fausseté historique et même théorique de la doctrine qui dénie toute souveraineté aux États particuliers. Nous nous contentons de ce passage du *Fédéraliste* : « *Le vote égal accordé à chaque État est une reconnaissance constitutionnelle de la portion de souveraineté* (*a constitutional recognition of the portion of sovereignty*) *maintenue aux États particuliers en même temps qu'un moyen pour conserver ce résidu de souveraineté* (*that residuary sovereignty*). » *The Federalist*, nº LXII, p. 386, éd. citée. On voit donc que la *théorie* de la souveraineté *indivisible* ne peut pas, n'étant qu'une pure doctrine, porter un pareil défi à la vérité historique et à la réalité des faits qui se sont passés lors du *compromis*. Comment expliquer, avec la doctrine de la souveraineté unique de l'État fédéral, la disposition de l'art. V de la const. de 1787 sur la nécessité du consentement *d'un seul* État particulier? L'embarras de M. Burgess est à relever. V. notre § III.

(1) Story dit que la représentation du peuple a lieu dans la Chambre des représentants par la répartition des députés *entre les différents États* sur la base de la population. Dans le Sénat, au contraire, « chaque État est représenté sur la base d'une égalité parfaite comme dans un congrès *de souverains* ou *d'ambassadeurs*, ou comme dans une assemblée des *pairs*.» (*Commentaries*, éd. 1833, § 691, t. II,

a là qu'une théorie qui explique ingénieusement la constitution des États-Unis et la double composition du Congrès fédéral, mais qui ne donna point naissance à

p. 173); la seule différence entre le Sénat de 1787, continue Story, et le Congrès continental, est que dans ce dernier le vote avait lieu par États tandis que les deux sénateurs de chaque État au Sénat ont un vote individuel. Sur cette conception du Sénat américain, V. Boutmy, *Études*, p. 116 et suiv. Cette conception, quoique atténuée, on la retrouve chez les auteurs contemporains. V. Bryce, *The american commonwealth*, Londres, 1895, 3ᵉ édit., p. 124 : « La Chambre des représentants représente la *nation* sur la base de la population, comme le Sénat représente *les États.* » Comp. M. Woodrow Wilson, *The State, elements of historical and practical politics*, Boston, 1895, p. 546, où il est dit que la Chambre représente le principe *national* et le Sénat le principe *fédéral*. M. Burgess cependant, dont les tendances nationalistes sont bien connues, fait exception : « *Le principe est* », dit-il, « *que chaque sénateur, aussi bien que chaque représentant, représente l'ensemble des États-Unis* (*the whole United States*). » Il en résulte, d'après M. Burgess, et ceci est unanimement admis aujourd'hui (V. *contrà*, au début du XIXᵉ s. Boutmy, *Études*, pp. 116 et s.), que le mandat impératif ou la révocation du mandat sénatorial est impossible. V. son ouvrage : *Political science*, etc., t. II, p.50. La preuve de la prohibition du mandat impératif des sénateurs se trouve, dit M. Burgess, dans la constitution elle-même qui accorde une voix individuelle à chaque sénateur, les deux sénateurs pouvant voter *en sens inverse* (V. sur ce point Story, *Commentaries*, t. II (éd. citée), p. 174 et § 691); ceci serait inutile si les Législatures des États pouvaient donner des instructions obligatoires à leur députation au Sénat. Comp. W. Wilson, *op. cit.*, p. 547 ; il est évident en effet que le vote individuel des sénateurs est une dérogation aux principes du fédéralisme strict. *Sic* : Desplaces, *Sénats et chambres hautes*, 2ᵉ édit., Paris, 1894, p. 20. Voici le texte de la constitution sur ce point : « Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque État ; *chaque sénateur aura une voix.* » (art. I, sect. III, I). Ce qui est certain dans tous les cas, c'est que les sénateurs ne représentent pas les *gouvernements des États particuliers*, mais bien le peuple des *États* organisé en *corps politiques*. V. W. Wilson, *op. cit.*, p. 547. On sait, au contraire, que les membres du *Bundesrath* allemand représentent les monarques, les gouvernements des États allemands (*Sic* : G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 4ᵉ éd. (1895), p. 376, V. *contrà* : Laband, *Das Staatsrecht*, etc., t. I, p. 88 et Jellinek, *System der subj. öff. Rechte*, p. 287,

cette constitution. Cette dernière n'est nullement une œuvre déduite d'une théorie rationnelle et *a priori*; elle n'est qu'un produit des circonstances, elle est le résultat « *non pas d'une théorie, mais d'un esprit d'amitié et de mutuelles déférence et concession, que notre situation politique particulière rendait indispensable* (1) ».

Story, le commentateur classique de la constitution de 1787, reconnaît également que cette constitution fut surtout le résultat d'un compromis, en même temps qu'un sacrifice à cet esprit de conciliation qui était indispensable à l'Union d'États ayant une grande diversité *d'intérêts, de conditions physiques, et d'institutions politiques* (2). C'est peut-être ce caractère même de la constitution de 1787 qui fit sa force et sa durée (3). N'est-ce pas le plus souvent à des circonstances de fait,

note, qui critique cette conception comme antijuridique ; les gouvernements n'étant que des *organes* des États particuliers ne peuvent pas être sujets de droits distincts et être représentés sans que les États le soient en même temps. Dans tous les cas, le mandat impératif est admis pour les membres du *Bundesrath* (V. Meyer, *op. cit.*, p. 377). De plus, « les représentants d'un même État doivent émettre leur vote dans le même sens » (art. 6 de la constitution de l'empire allemand du 16 avril 1871. C'est là un trait fédéraliste de la constitution allemande très marqué. V. Burgess, *op. cit.*, t. II, p. 116.

(1) *The Federalist*, n° LXII, p. 306, éd. citée. C'est la suite du passage cité ci-dessus où il est dit que l'organisation du Congrès est conforme à la *Théorie de l'État fédéral.*

(2) Story, *Commentaries*, t. II, p. 111, § 641, éd. 1833.

(3) *Sic* : Claudio Jannet, *Les États-Unis contemporains*, 4e éd., Paris, 1889, p. 30-33. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, p. 16. M. Max von Seydel nous dit : « Il est heureux pour L'Allemagne que le grand politique qui a créé, d'abord la confédération du Nord, puis l'empire allemand, n'ait pas tenu à rester dans le cadre des conceptions purement théoriques. La constitution, d'abord de la confédération, puis de l'empire, n'a été inspirée que par *les besoins de la pratique* : personne ne s'est soucié de savoir si elle avait des précédents ; *C'est là ce qui fait le mérite général de l'œuvre.* » *Le chancelier de l'empire allemand*, apud *Revue du Droit public*, t. IV (1895), p. 426.

à des accidents historiques, pourrait-on même dire, que la science politique doit ses « axiomes » ? Il en fut ainsi de l'apparition des deux Chambres au XVI[e] siècle en Angleterre. Il en fut ainsi également de la représentation proportionnelle dans la Chambre des représentants des États-Unis. Les meilleures institutions politiques ne sont pas celles qui sont le plus conformes à la raison ou à la logique, mais bien celles qui assurent le bonheur du peuple et qui sont les plus solides. La constitution des États-Unis assure la grandeur et le bonheur d'un grand peuple depuis plus d'un siècle, non pas parce qu'elle a été une déduction logique de principes *a priori*, mais bien parce qu'elle a été « une œuvre d'amitié » (1). « Le *principe* de la société c'est l'*amitié* (2). » Les institutions qui en sont le produit sont autrement solides que celles qui ne sont qu'une froide déduction de principes *a priori*. C'est en ce sens que nous pouvons dire que « la constitution américaine est l'œuvre la plus admirable (3) » que l'humanité ait jamais produite dans cet ordre d'idées à un moment donné.

En résumé les principes sur lesquels repose la représentation personnelle et proportionnelle étaient reconnus à la fin du XVIII[e] siècle en Amérique. Mais à la Chambre basse du Congrès, la représentation proportionnelle ne fut pas une application de ces principes par la Constitution de 1787 (4) ; celle-ci a été surtout

(1) La source de toutes les institutions sociales d'après Aristote c'est l'Amitié (φιλίας ἔργον) qui pousse les hommes à la société et à la vie commune (τὸ συζῆν). V. *Politique*, L. III, ch. V, 14.

(2) « Ἡ γὰρ κοινωνία φιλικὸν » Aristote, *Politique*, L. IV, c. IX, 6.

(3) V. Bancroft, *History*, etc., t. II, p. 321. « *The american constitution is the most wonderful work ev er struck off at agiven time by the brain and purpose of man* », ces paroles sont de M. Gladstone si nous ne nous trompons pas.

(4) La représentation à la Chambre des représentants tend de nos

un compromis accompli *par* et *pour* les États de la nouvelle Union, et nullement par et pour des individus.

Nous essayerons de le prouver par les faits et l'histoire.

§ III.

Dans la confédération formée par les colonies de la nouvelle Angleterre en 1643 et connue sous le nom de *United colonies of New-England*, chacune des quatre colonies était représentée par deux *délégués* aux conseils de la Confédération, bien que les taxes et le service militaire fussent répartis entre les colonies non pas d'une façon égale, mais sur la base de leur population (1).

Le premier pas dans l'histoire de l'Amérique vers la répartition de la représentation sur une autre base que celle de l'égalité des voix pour chaque division de la nation naissante, fut, d'après M. Talcott Williams, le *plan of Union* soumis par Benjamin Franklin aux délégués de sept colonies, assemblées à Albany en juin 1765. B. Franklin proposait la création d'un conseil général (*general council*), avec des pouvoirs législatifs (2). Les délégués au conseil général devaient être répartis tous les trois ans entre les colonies sur la base des taxes

jours à devenir une véritable représentation des citoyens des États-Unis. Le sénat également devient de plus en plus une assemblée plus *nationale* et moins fédérale. V. Boutmy, *Études*, p. 118. La constitution américaine, en effet, bien que la plus *rigide* de toutes celles que nous connaissions, se transforme continuellement par la *coutume*. V. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 441 et Boutmy, *op. cit.*, p. 111 et suiv.

(1) Talcott Williams, article *apportionment*, dans *Cyclopædia of political science, edited by John Lalor New-York*, t. I (1893), p. 102-111.

(2) Talcott Williams, *loc. cit.*, p. 102, pour les détails v. Bancroft, *History of the formation*, etc. 5e éd., t. I.

payées par chacune d'elles au trésor général. C'était, comme on le voit, la représentation proportionnelle sur une base fiscale, et nullement démographique.

Le Congrès continental, le premier Congrès réuni à Philadelphie le 5 septembre 1774, aborda également la question de l'*apportionment*. Patrick Henry, « non comme Virginien mais bien comme Américain », demandait un système *national* de représentation fondée sur la population libre à l'exclusion des esclaves.

Le premier Congrès de Philadelphie décida que chaque colonie n'aurait qu'une seule voix (1) ; il motiva sa décision par l'impossibilité où il se trouvait d'établir l'importance de chaque colonie.

Le 5 octobre 1777, on proposait devant le troisième Congrès de Philadelphie (2) trois différents plans de répartition (*plans of apportionment*) (3). D'après le premier plan, Rhode-Island, Delaware et la Georgia ne devaient avoir qu'une voix ; quant aux autres États ils auraient un délégué par cinquante mille habitants blancs ; la représentation des trois petits États devait d'ailleurs, augmenter par chaque accroissement de population correspondant à cinquante mille habitants blancs. D'après le deuxième plan de répartition, chaque État enverrait un délégué par trente mille habitants, chaque délégué ayant une voix au Congrès. D'après le troisième plan enfin, la représentation devait être proportionnelle aux taxes payées par les États au trésor public. Toutes ces propositions furent repoussées ; la Virginie et la Pennsylvanie seules les soutinrent (4).

(1) Talcott Williams, *loc. cit.*, p. 103.

(2) C'est ce Congrès qui formula la célèbre déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776, V. Dareste, *op. cit.*, p. 347 et p. 346, sur le second Congrès de Philadelphie.

(3) Talcott Williams, *loc. cit.*

(4) Talcott Williams, *loc. cit.*

Le 9 juillet 1778 le Congrès de Philadelphie adopta les nouveaux *articles de confédération* qui furent ratifiés successivement par les treize États *confédérés* ; le Delaware toutefois n'adhéra qu'en 1779 et le Maryland le 1[er] mars 1781 (1).

D'après cette première constitution de la *Confédération des États-Unis*, « aucun État ne pourra être représenté par moins de deux délégués ou plus de sept (2) ». (*Confédération des États-Unis, article V, section II*). Mais il ne faut pas y voir une représentation proportionnelle. Le vote n'avait lieu, en effet, dans le Congrès que par *États* (3) ; « chaque État aura droit à une voix dans la discussion du Congrès » (*article V, section IV*). Cette constitution ne dura que 6 ans (1781-1787). La principale cause de son insuccès, d'après Story, ce fut le vote par États qui donnait le pouvoir à la majorité des États, représentant la minorité de la population américaine.

Sur le vœu d'une assemblée de délégués de plusieurs États réunis à Anapolis le 1[er] septembre 1786, le Congrès, votant *par États* (4), autorisa le 21 février 1787 la convocation d'une *Convention fédérale* à Philadelphie,

(1) V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 347.

(2) Talcott Williams, *loc. cit.*, et Story, *Commentaries* (éd. cit.), § 630, t. II, p. 104.

(3) V. Bancroft, *History*, t. II, p. 333 (5e éd.), et Talcott Williams, *l. c.* ; ce principe fut admis dans le Congrès de Philadelphie par dix voix contre une. Nous avons vu que l'égalité de représentation existe aujourd'hui (const. 1787) dans le sénat américain. Mais, comme l'observe Story (*Commentaries*, § 691, t. II (éd. 1833), p. 173), il y a cette seule différence, que dans l'ancienne confédération, le vote avait lieu *par États*, tandis que les sénateurs ont un vote individuel (v. notre § II).

(4) Bancroft, *op. cit.*, t. II, p. 333. Nous insistons pour montrer que la constitution de 1787 n'est nullement l'œuvre de représentants d'*individus* composant le *Peuple américain*.

afin de procéder à la formation d'une nouvelle constitution et de « resserrer » les liens fédéraux.

La Convention de Philadelphie se réunit au mois de mai 1787. La question de la répartition de la représentation fut vivement discutée au sein de la Convention. Elle faillit amener la dissolution de l'assemblée et la retraite de l'un des États (1). Trois principaux *plans of apportionment* furent soutenus au sein de la Convention. D'après un premier système, on devait maintenir le gouvernement déjà existant, c'est-à-dire les principes de l'ancienne confédération, le vote par États, chaque État ayant de deux à sept délégués. Ce système était naturellement soutenu par ceux, dit Story (2), qui restaient attachés à l'ancienne confédération et qui préféraient une *simple ligue entre États* (3) à un gouvernement si peu que ce fût *national.* Deux États du Nord le New-York, le New-Jersey et un État du Sud, le Delaware demandaient une égale représentation des États. Le Connecticut restait hésitant (4). D'après un second système, la représentation devait être proportionnelle à la richesse de chaque État. La propriété devenait ainsi, comme l'observe le *Fédéraliste* et le commentateur classique de la constitution de 1787, la base de la représentation (5). On proposait enfin en troisième lieu la *représentation proportionnelle à la population de chaque État* (6). Ce projet, comme nous l'avons vu (7), pa-

(1) Talcott Williams, *loc. cit.*

(2) *Commentaries*, § 630, t. II, p. 104 (éd. c.).

(3) « *A mere league of States* ».

(4) Bancroft, *History*, t. II, p. 32.

(5) V. *The Federalist*, n° LIV, p. 339, éd. citée (éd. Cabot Lodge London, 1888). V. aussi Story, *Commentaries*, § 631, t. II, p. 105.

(6) Story, *Commentaries*, § 633, t. II, p. 107.

(7) V. notre § II et *The Federalist*, n° LIV (p. 339) et Story, *op. cit.*, § 634, t. II, p. 107.

raît avoir reçu plus de faveur, parce que le nombre pris comme base de la représentation est en étroite connexité avec les droits et les libertés du *peuple*. Ce système, ou tout au moins un système de représentation proportionnée, dans une certaine mesure, au chiffre de la population, fut soutenu par deux États du Nord et quatre du Sud, le Massachussetts, la Pennsylvanie, les deux Carolines, la Géorgie et la Virginie, dont les délégués espéraient, grâce à leur sol fertile et leur vaste territoire, un rapide progrès de leurs États (1).

Nous ne citons que pour mémoire, car il n'a pas attiré sérieusement l'attention des délégués, un projet de Charles Pinckney consistant à diviser périodiquement les États, d'après leur importance, en trois classes: la première classe aurait au moins trois représentants pour chaque État, les États de la seconde classe auraient deux délégués, enfin ceux de la troisième classe un seul (2).

La discussion fut très vive au sein de la Convention. Les délégués des petits États prétendaient que la représentation proportionnelle aurait pour résultat l'oppression des petits États par les grands et qu'elle leur enlèverait toute espèce d'action et d'influence. Dickinson reconnaissait qu'il était indispensable de laisser une certaine liberté d'action aux États particuliers de l'Union. Le système national proposé, ajoutait-il, ressemble au système solaire ; on doit laisser les États, formant les planètes, se mouvoir librement dans leurs propres orbites (3).

Les six États *nationalistes* et le Connecticut l'emportèrent contre les trois États *confédératistes*, et il fut décidé

(1) Bancroft, *History*, t. II, p. 32 (5e éd.).
(2) Bancroft, *History*, t. II, p. 30.
(3) Bancroft, *History*, t. II, p. 30.

que la première Chambre de la législature nationale, c'est-à-dire la Chambre des représentants serait organisée sur la base d'une juste proportionnalité (1). On n'essaya pas de revenir sur cette décision (2), si bien que, le 13 juillet 1787, ce principe ne rencontra pas d'opposition. Les délégués du Delaware seuls furent divisés. « La déclaration américaine d'indépendance proclama tous les hommes libres et égaux. La Convention fédérale établit la représentation sur la seule base du nombre » (3).

Le 18 avril 1783, l'ancien Congrès de la confédération américaine avait déjà réparti les taxes que les États devaient payer au trésor commun, sur la base du chiffre total de leur population libre et des trois cinquièmes des « autres personnes » (*of other persons*) (4). C'est sur ce précédent, remarque M. Bancroft, que la représentation équitable dans la Chambre populaire fut fondée. La véritable controverse portait sur la question de savoir si les esclaves allaient être comptés dans le chiffre de la population, ou bien s'ils ne devaient être considérés, au point de vue de la représentation, comme des objets de *propriété*, *des choses*. Rien de plus curieux que ce débat où nous voyons les propriétaires d'esclaves, dans le Sud notamment, avouer en quelque sorte le mal fondé de leurs titres de *propriété*, et invoquer la personnalité humaine et juridique des esclaves qu'ils traitaient comme des bêtes de somme et de trait. Qu'on ne les admire pas... ; il s'agissait de leur intérêt, comme nous verrons. On peut voir, d'autre part, les défenseurs

(1) Bancroft, *History*, t. II, p. 32.
(2) Bancroft, *History*, t. II, p. 61.
(3) Bancroft, *History*, t. II, p. 86.
(4) Bancroft, *History*, t. II, p. 33 ; Comp. Talcott Williams, article cité.

ordinaires de la liberté et de la dignité humaines, chercher à donner des arguments en faveur de la thèse esclavagiste et vouloir consolider le caractère des esclaves envisagés comme *objets de propriété*. Qu'on les condamne sévèrement ; ils sacrifiaient leurs opinions et la morale à leurs intérêts politiques. Qu'on est loin de cette belle définition de la politique donnée par le philosophe Grec : *La plus belle des vertus et le premier des arts* (1) !

Les délégués des États du Nord, et en général des États où l'esclavage n'était pas toléré, prétendaient que les esclaves étaient regardés non comme *personnes*, mais bien comme propriétés. « Les esclaves » lit-on dans le *Fédéraliste* « sont *considérés* comme une propriété et non comme des personnes (2) » ; ils n'ont pas de droits civils ou politiques, ils peuvent être transférés comme toute autre propriété ; il n'y a pas plus de raison pour les considérer comme des personnes, disait-on (3), que toute autre brute ou animal quelconque. Tenir compte uniquement de cette espèce de propriété à l'exclusion de toute autre, ce serait créer une grande inégalité au profit des propriétaires d'esclaves dans les États du Sud, dont les droits seraient augmentés grâce à une simple propriété (4). Cinq mille personnes libres dans un État à esclaves auraient le même pouvoir, par l'élection d'un représentant, grâce à leurs esclaves, que trente mille dans un État qui n'admet pas l'esclavage (5).

(1) « Ἡ καλλίστη ἀρετὴ καὶ ἡ μεγίστη τέχνη ».

(2) « *Slaves are considered as property, not as persons.* » *The Federalist*, n° LIV, p. 340, éd. citée.

(3) V. dans Story, *Commentaries*, § 635, t. II, éd. c., p. 108.

(4) Story, *Commentaries*, § 635, t. II, p. 108.

(5) Story, *ib.*

Le résultat de ces discussions fut un compromis entre les États esclavagistes et les États non esclavagistes, un sacrifice nécessaire, comme dit Story, à cet esprit de conciliation, indispensable pour des États ayant des intérêts, des mœurs et des institutions si différents (1) : l'esclave fut considéré comme la moitié d'une personne (2). « Les représentants et les taxes directes seront répartis entre les différents États ... proportionnellement au chiffre de leur population, déterminé par l'addition de toutes les personnes libres... à l'exclusion des Indiens non taxés, et des trois cinquièmes de toutes autres personnes (*three fifths of all other persons*) (3). » Nous savons que la même disposition et dans les mêmes termes avait déjà été admise en 1783 par le Congrès de la confédération ; les esclaves y sont déjà désignés sous « la douce dénomination (4) » de « *other persons* (5) ».

(1) *Commentaries*, § 641, t. II, p. 111.

(2) Rien ne montre mieux que cette décision le peu de souci de la logique et des idées absolues, qu'on rencontre souvent chez les Américains, même ceux du XVIIIe siècle. L'esprit français du XVIIIe et même du XIXe siècle n'accepterait jamais l'existence d'un type intermédiaire, au point de vue politique, entre l'animal et la personne humaine ! La législation de l'État de l'Illinois admet, comme nous verrons dans notre L. IV, la possibilité pour l'électeur de *fractionner* son vote (1/3, 1/2 à A et 2/3 ou 1/2 à B, 2 1/3 à A et 1 2/3 à B, etc). L'esprit français ne saurait concevoir de demi-voix en ce sens-là.

(3) Const. de 1787, art. 1er, sect. II, § 3. V. *The constitution of the United States of America with an alphabetical analysis*, etc., etc., par W. Hickey, Philadelphia, 1847, 2e édit. Le tome I des *Commentaires* de Story contient le texte de la const. de 1787 (éd. de *Commentaries* de 1833). Cette disposition a été abrogée implicitement par les amendements XIII (ratifié le 18 décembre 1865), qui abolit l'esclavage aux États-Unis, et XIV (ratifié le 28 juillet 1868) section II, qui pose des règles nouvelles sur la répartition des représentants et le calcul du chiffre de la population. Le recueil de MM. Dareste ne contient pas cette disposition implicitement abrogée, v. t. II, p. 350, 370 et 371.

(4) Story, *op. cit.*, § 641, t. II, p. 111.

(5) Au XVIIIe siècle, on est au moins poli dans ses expressions ! On

Le paragraphe III de la section II, article Ier de la constitution du 17 septembre 1787 continue dans ces termes : « Le premier recensement se fera dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des États-Unis, et ensuite tous les dix ans, suivant le mode que la loi déterminera. Il ne devra pas y avoir plus d'un représentant par 30.000 âmes, mais chaque État aura au moins un représentant (1). L'*Act of apportionment* du 14 avril 1792 répartit la représentation sur les bases constitutionnelles, le quotient (la *Ratio*) étant d'un représentant par 33.000 habitants ou *demi-habitants* (esclaves). Le Massachussetts reçut 14 représentants, le New-York 10, la Pensylvanie 13, le New-Jersey 5, le Delaware 1, etc. (2).

Voilà la composition de la Chambre des représentants, telle qu'elle est sortie des discussions du Congrès de Philadelphie. Les États se sont entendus sur les conditions d'un compromis fondé sur la représentation proportionnelle (3). L'organisation du Sénat et la répartition des voix entre les États dans la seconde Chambre donnèrent lieu à des discussions très vives entre

préfère se contredire dans les faits que dans les termes. Quant à nous, nous ne pouvons voir dans cette expression respectueuse de la dignité humaine que le remords, la honte presque, avouée de ceux qui viennent de proclamer « that all men are by nature equally free and independent ». V. notre § Ier.

(1) V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 351, la constitution procédait à une répartition provisoire en accordant 8 représentants au Massachussetts et à la Pensylvanie, 10 à la Virginie, 1 à Rhode-Island et au Delaware, 4 à New-Jersey, etc.

(2) V. le tableau de M. Talcott Williams, *loc. cit.*, p. 106.

(3) La représentation proportionnelle a été modifiée un peu, par l'amendement XIV, section II et les *Acts of apportionment* postérieurs ; nous renvoyons l'examen de ces modifications un peu plus loin, pour ne pas interrompre l'histoire de la représentation américaine telle qu'elle est résultée des votes du Congrès de Philadelphie.

les délégués. Les petits États consentaient à n'avoir dans la Chambre des représentants qu'une représentation proportionnelle à leur population ; mais ils voulaient l'égalité dans le Sénat. King, Wilson et Madison combattirent l'égalité dans le Sénat comme contraire à la justice (1). Les grands États résistaient, il ne restait plus qu'à déclarer l'assemblée dissoute.

C'est alors, au dernier moment, qu'un *compromis* intervint ; on renvoya la question à un comité. Le 3 juillet 1787, le grand comité accepta comme base du compromis la proposition de Franklin (2) consistant à admettre la représentation proportionnelle dans la première Chambre, mais en revanche, à accorder à chaque État un vote égal dans la seconde branche du Congrès. Le 16 juillet 1787, un rapport favorable à l'égalité des États dans le Sénat fut soumis à la Convention assemblée. Quatre parmi les six États qui demandaient la représentation proportionnelle restaient intransigeants, « refusant obstinément de céder (3) ». Ce fut un fait décisif dans l'histoire du pays, dit M. Bancroft, que Strong et Gerry, balançant en influence les inflexibles King et Gorham, aient engagé le Massachussetts à rester neutre. Les petits États refusaient de céder. La décision en faveur de l'égalité des États fut enfin obtenue grâce à la Caroline du Nord qui, se séparant de ses « grands associés », donna une majorité d'une voix aux petits États. Les grands États acceptèrent finalement la décision (4).

Le nombre des sénateurs pour chaque État fut fixé à deux ; et sur la proposition de Gerry et de Sherman,

(1) Bancroft, *History*, t. II, p. 86.
(2) Bancroft, *History*, t. II, p. 68.
(3) Bancroft, *History*, t. II, p. 87.
(4) Bancroft, *History*, t. II, p. 88.

chaque sénateur reçut un vote individuel (1). Il y a là, d'après *le Fédéraliste* (2), une reconnaissance constitutionnelle de la *portion de souveraineté* qui est abandonnée aux États, en même temps qu'un moyen de conserver cette souveraineté contre les entreprises possibles du pouvoir fédéral. D'après l'article V (3) de la constitution de 1787, en effet, nul État ne peut être privé de son vote égal au Sénat sans son consentement. Il y a là évidemment « un reste de confédératisme » ; s'ensuit-il qu'il doit être « méprisé » ? (4) M. Burgess serait de cet avis-là ; pour nous, ce qui est intéressant, c'est la forte préoccupation qu'on trouve chez les cons-

(1) Bancroft, *History*, *loc. cit.*, « *each senator shall have onevote* ». (Art. I, section III, de la const. de 1787). V. notre § II.

(2) *The Federalist*, n° LXII, p. 386, éd. c.

(3) « (Après avoir énuméré les conditions de la revision de la constitution)... *pourvu que nul État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage dans le Sénat* » (Dareste, t. II, p. 365). « ... *no State, without its consent shall be deprived of its equal suffrage in the Senate.* » (Art. V). M. Burgess, dans sa foi nationaliste, critique vivement cette disposition qu'il qualifie de « confuse et contre nature » ; c'est, dit-il, une invitation à la révolution ; chaque État, pris à part, est souverain, et au-dessus de la constitution ! M. Burgess voudrait le maintien de l'égalité des États dans le Sénat comme un frein contre « les tendances radicales de la politique mathématique » (V. *Political science*, etc., t. II, p. 116) ; mais l'État fédéral souverain, tel qu'il est organisé par la constitution, doit être « *le juge final* » de cela. C'est la théorie de Rousseau sur *l'aliénation totale*, mais nous avons vu (v. § II) que les États, parties dans le contrat social qui à donné naissance à l'État fédéral, n'ont pas entendu de cette façon-là leurs droits et ceux du pouvoir central. C'est surtout grâce à l'art. V de la const. que les États-Unis sont, d'après l'expression de la Cour suprême, « an indissoluble Union of *indestructible States* », une union indissoluble d'*États indestructibles*. V. M. Baldwin, *Revue du Droit public*, nov.-déc. 1895, p. 437. V. sur la critique de l'art. V, Burgess, *Pol. sc. and comp. con. law*, t. II, p. 49-50.

(4) « *This is confused and unnatural... it is a relic of confederatism and ought to be disregarded* » (*Pol. sc. and comp. c. law*, t. II, p. 49).

tituants de Philadelphie d'assurer l'indépendance des États. « Le gouvernement des États-Unis » n'est pas à leurs yeux « un gouvernement par le peuple et pour le peuple (1) », mais bien plutôt un gouvernement par les États et pour les États qui constituent leur principale, sinon leur unique préoccupation.

Les États-Unis forment, avons-nous dit avec M. Bancroft (2), une véritable « unité dans la pluralité » ; leur nom même indique mieux que toute autre appellation leur caractère. Vouloir faire abstraction de l'élément unitaire, ce serait assurément supprimer gratuitement toute l'œuvre de 1787. Mais vouloir nier l'élément de *pluralité*, ce serait vouloir, disons-nous, nier l'œuvre de deux siècles.

Nous avons essayé de dégager, en nous appuyant sur

(1) « The government of the United States is a government by the people, for the people. » Bancroft, *History*, t. II, p. 329.

(2) *History*, t. II, p. 121. Le Sénat représente l'élément de *pluralité* sur la base de l'égalité, de même qu'on ne distingue pas entre les citoyens des riches, des pauvres, des grands, des petits, on ne doit pas faire de distinctions entre les États titulaires d'une portion égale de souveraineté. Sumner Maine, *Essais sur le gouv. populaire*, p. 318, trad. fr., écrit : « Le Sénat est un corps politique dont la base est, non l'égalité, mais l'*inégalité*. Chaque État nomme deux sénateurs, ni plus ni moins. » C'est se placer à un point de vue qui nie toute l'histoire des États-Unis. Nous ne rappelons que pour mémoire la conception de Hamilton d'un sénat représentant la propriété foncière (quelque chose d'analogue (sauf l'élection) à la Chambre des Lords) et sur la base de la population des États (quant à la répartition des sénateurs). V. Sumner Maine, *op. cit.*, p. 318 et suiv., et Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, p. 14. Un pareil système, qui devait plaire à M. Sumner Maine vu qu'il s'inspirait des institutions anglaises, de l'aveu même de l'éminent publiciste anglais *n'aurait pu durer longtemps, selon toute probabilité* (*Essais*, p. 319). Il n'y a de durable, en effet, en matière politique que ce qui résulte des circonstances de fait. Le Sénat des États-Unis *devait* être *égalitaire* et *pluralisé*, il peut devenir et il devient, en fait, aujourd'hui, *unitaire* et *nationalisé*.

l'histoire, le caractère de la représentation politique d'après la constitution de 1787 et ses auteurs.

La composition du pouvoir législatif de l'Union est restée la même aujourd'hui, bien que le caractère de la représentation ait été transformé sous l'influence de la coutume et des nouvelles tendances nationalistes (1). La représentation est aujourd'hui, peut-on dire, vraiment proportionnelle dans la Chambre des représentants, si l'on veut entendre par là, non une simple répartition mécanique des sièges législatifs d'après la population, mais bien une institution consciente d'elle-même et inspirée des principes philosophiques et juridiques sur la participation égale de tous les *citoyens* au gouvernement national.

La conception légale du citoyen s'était déjà dégagée en Amérique à la fin du XVIIIe siècle, mais tandis qu'il n'y avait à cette époque que les institutions politiques des États particuliers qui s'en inspiraient, aujourd'hui on peut dire que cette notion a pénétré les pouvoirs fédéraux. Il n'y a là qu'une nouvelle application *consciente* des mêmes principes. La différence entre le XVIIIe et le XIXe siècle, quant à nos principes, en Amérique, n'est pas dans une conception différente des idées sur lesquelles ils reposent, mais bien dans une application plus ou moins étendue de ces mêmes idées. Ce n'est pas une *évolution* de nos principes qui s'est opérée, comme en Angleterre ; c'en est une *extension*, non en *puissance*, mais en *étendue* dans l'application. Tel est le caractère de la représentation proportionnelle dans la Chambre des représentants de la seconde moitié du XIXe siè-

(1) Sur les modifications coutumières de la constitution américaine, V. Boutmy, *Études*, p. 115 et suiv. ; Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, art. et *loc. cit.* ; Saleilles, apud *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 342 et suiv., et Barde, *Ibid.*, p. 541 et suiv., etc., etc.

cle ; voyons maintenant la transformation progressive de cette institution.

« Les représentants seront répartis entre les divers États *au prorata de leur population*, calculée en comptant, dans chaque État, *la totalité des habitants*, à l'exception des Indiens non taxés », dit l'amendement XIV (section II) voté le 16 juin 1866 par le 39e Congrès et ratifié le 28 juillet 1868 par les États (1). Il y a cependant une restriction : « Mais, quand le droit de vote dans les élections... des représentants au Congrès... est refusé à des habitants mâles d'un État, âgés de 21 ans et citoyens des États-Unis, ou lorsque ce droit de vote est restreint d'une manière quelconque, excepté pour cause de participation à une rébellion ou pour autre crime, le nombre des représentants de cet État doit être réduit dans la proportion qui existe entre le nombre de ses citoyens mâles, et le nombre total des citoyens mâles âgés de 21 ans dans cet État. » (Amend. XIV, s. II.) (2)

L'amendement XIV nous intéresse doublement : par sa section I (3), il introduit dans la constitution fédérale

(1) V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 371. Ou nous nous abusons ou nous voyons bien dans la rédaction du texte même de cet amendement la transformation de la conception de la représentation proportionnelle dans la Chambre des représentants. Qu'on compare la section II de l'amendement XIV à la section II de l'article 1 de la const. de 1787 : « La Chambre des représentants se composera des membres choisis, tous les deux ans, *par le peuple des divers États.* »

(2) D'après les Acts *of apportionment* des 2 février et 30 mai 1872, les représentants furent répartis sur la *ratio* de 1 p. 131.400 habitants ; en tenant compte de l'amendement XIV, l'État de New-York reçut 33 représentants, la Pennsylvanie 27, le Massachussetts 11, le New-Jersey 7, le Delaware 1, etc., etc. V. Talcott Williams, *loc. cit.*, p. 106.

(3) V. Dareste, t. II, p. 370. « *Aucun État ne fera ou n'appliquera de loi qui restreindrait les privilèges ou immunités des citoyens des États-Unis ; aucun État ne privera une personne de la vie, de la liberté ou des biens sans un procès selon la loi.* » (Am. XIV, sect. I.)

la préoccupation de garantir *la liberté des habitants et des citoyens des États-Unis* contre les gouvernements locaux. Si les dix premiers amendements ratifiés à la fin du XVIII° siècle avaient pour but la protection des États et de leurs habitants contre le gouvernement fédéral, l'amendement XIV, ratifié dans la seconde moitié du XIX° siècle, protège l'*individu*, le *citoyen des États-Unis* contre les États. Les *États* cèdent de plus en plus la place à l'*individu*, au *citoyen* dans la constitution américaine. « Depuis l'adoption du XIV° amendement à la constitution nationale, un progrès manifeste a été fait (1). » La section II de notre amendement fait vaguement entrevoir *le citoyen-électeur des États-Unis*, avec le souci d'obtenir la représentation *d'un corps électoral homogène* formant le *peuple des États-Unis*. La constitution de 1787 n'organise point un corps électoral fédéral (2). La représentation étant, dans l'esprit de cette constitution, *corporative*, il suffit de répartir les représentants entre les collectivités représentées, les États ; ceux-ci régleront le droit électoral chez eux, la constitution fédérale ne se préoccupe que de seuls vrais *citoyens actifs*, c'est-à-dire des États (3).

L'amendement XIV, section II, au contraire, en éta-

(1) Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, p. 129, chap. III, intitulé : « *Le droit constitutionnel et le principe de l'égalité.* »

(2) « Les électeurs, *dans chaque État*, devront posséder les qualifications (*qualifications*) requises *pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État.* » (Art. I, sect. II, § I.) L'art. 74 de la constitution suisse de 1874 contient une disposition analogue ; il ajoute cependant : « *La législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit* (*de citoyen actif*). » Rien de pareil dans la constitution américaine.

(3) V. Boutmy, *Études*, p. 250. Comp. sur le droit électoral au sein des bourgs sous la représentation corporative dans l'Angleterre du moyen âge, *suprà*, p. 16.

blissant une véritable *prime* (1) en faveur de l'introduction du suffrage universel dans la législation des États particuliers, tend par là même (d'une façon indirecte, il est vrai) à l'organisation d'*un corps électoral fédéral homogène et fondé sur le suffrage universel.* Il n'y a rien de plus favorable à une représentation vraiment proportionnelle et nationale que l'existence d'un corps électoral homogène et étendu, dans tout le pays (2). Le *peuple* américain serait organisé par là même.

(1) Les États particuliers ont intérêt, en effet, à introduire le suffrage universel pour l'élection de leurs législatures locales et par conséquent celle de leurs représentants à la première Chambre du Congrès (art. I, s. II, § I, const. 1787) ; le nombre de ces derniers augmente, en effet, ou, si l'on préfère, diminue moins, au fur et à mesure que le corps électoral de l'État particulier en question, devient plus étendu (V. amend. XIV, s. II). Le suffrage universel prend, d'ailleurs, vers la seconde moitié du XIXe siècle, un essor considérable dans les États de l'Union. V. de Chambrun, *op. cit.*, ch. IV, *Du suffrage universel* et le ch. VI. Les États peu peuplés s'en sont servis en vue d'accroître leur population par l'arrivée de nouveaux colons. Penn au XVIIe siècle avait déjà imaginé cet appât. V. Boutmy, *Études*, p. 209 et Desplaces, *Sénats*, p. 24. « L'égalité devant l'urne électorale a été une véritable prime à la colonisation » (Boutmy, *op. cit.*, p. 210.) A la fin du XVIIIe siècle, au contraire, presque tous les États avaient un système électoral censitaire, en exigeant ordinairement la possession d'une propriété foncière. V. de Chambrun, *op. cit.*, ch. IV. Ceci était dû surtout aux tendances autonomistes des États ; une législature élue par des *propriétaires établis* dans les pays est, en effet, beaucoup plus animée *d'esprit local et anti-centralisateur* qu'une législature élue par un corps électoral étendu, composé en grande partie d'ouvriers ou d'indigents « dont la patrie mobile est le lieu où ils trouvent le plus haut salaire. » (Boutmy, *op. cit.*, p. 195.) Le suffrage universel existe presque dans tous les États aujourd'hui. V. Bryce, *The american commonwealth*, t. I, et O'Neil, *The american electoral system*, New-York, 1889. G. Haynes, *Educational qualifications for the suffrage in the United States* apud *Political science Quarterly*, numéro de septembre 1898, p. 495 et suiv. Esmein, *Élém. de dr. constitutionnel*, p. 217. De Chambrun, *loc. cit.* V. enfin notre § IV, et les auteurs qui y sont cités.

(2) Bismarck le savait bien lorsqu'il faisait introduire le suffrage

Il y a aujourd'hui 356 membres dans la Chambre des représentants qui sont répartis entre les États sur la base d'un député par 173.000 habitants à peu près (1). Mais, d'après M. Alden, dans son étude sur les assemblées représentatives (2), ce principe théorique est considérablement modifié dans son application.

A un degré moindre sans doute que dans la Chambre des communes ou que dans la plupart des législatures des États particuliers, la représentation dans la Chambre basse du Congrès n'est pas cependant en fait, strictement proportionnelle. Les causes de cette inégalité relative sont relevées par M. Alden. Il y a d'abord certains États qui, en vertu de l'article 1er, section II, § III de la constitution (3), ont droit à un représentant, bien que leur population soit inférieure au quotient donnant droit à un député (4). Une autre cause d'inégalité,

universel pour l'élection du *Reichstag*. V. Desplaces, *op. cit.*, p. 43 et suiv.

(1) Woodrow Wilson, *The state*, etc., Boston, 1895, p. 551.

(2) *The World's representative assemblies of to-day, a study in comparative legislation*. Baltimore 1893 (11e série, II de *Johns Hopkins university studies in historical and political science*).

(3) « *Chaque État aura au moins un représentant.* »

(4) Il y avait en 1895 sept États n'ayant qu'un représentant (y compris les territoires fédéraux) : les Etats ou territoires de Delaware, Colorado, Nevada, Oregon, Washington, Montana, et North Dakota (d'après M. Woodrow Wilson, *The state*, etc., p. 551). Ces États, d'ailleurs, ont, comme les autres, deux sénateurs chacun au Congrès. D'après M. Alden (1893) trois États ont une population de beaucoup inférieure au chiffre donnant droit à un représentant (173.000 habitants).

Cette cause de disproportionnalité qui est, peut-on dire, inhérente à la forme fédérale de l'État, nous la retrouvons en Suisse (*art. 72 de la const. fédérale du 29 mai 1874*) ; c'est ainsi que, d'après la loi du 3 mai 1881 et le recensement du 1er décembre 1880, les cantons ou demi-cantons de Obwalden avec 15.329, de Nidwalden avec 11.979, d'Appenzel Rh. In. avec 12.874, Uri avec 23.744 et Zug 22.829 habitants avaient chacun un représentant au conseil national, alors

beaucoup plus générale celle-ci, est la pratique des « gerrymander » ou de la « géométrie électorale » dans le but d'avantager le parti au pouvoir (1). On sépare et on divise arbitrairement, toujours dans un but de parti, des régions contiguës ou ayant des intérêts communs. C'est ainsi, par exemple que, par suite des gerrymander, des inégalités frappantes existent dans les districts électoraux pour l'élection des membres du Congrès dans l'État de Californie (2), ou dans l'État de Connecticut (3).

La base du Sénat n'étant pas la proportionnalité, nous n'insistons pas autrement (4).

que les trois premiers demi-cantons n'atteignaient pas le quotient, qui est de 20.000 (art. 72 de la const. « *Le conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population totale... Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins* »). Zürich, avec 316.074 et Bern avec 530.411 habitants, avaient 16 et 27 conseillers nationaux. V. Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, t. II, 2e fasc. Basel, 1887, p. 48-49. Comp. Numa Droz, *Etudes et portraits politiques*, p. 102.

(1) V. notre L. I, section II, § I où nous donnons assez de détails sur cette pratique américaine.

(2) IIe *district*, 150.571. IVe *district*, 315.094. La *Ratio* est, on se rappelle, d'un représentant par 173.000 habitants. V. *Congressional Directory*, 1891, et Aldén, *op. cit.*, p. 20.

(3) IIIe *district*, 121.792, IIe 248.582 habitants. Alden, *loc. cit.*

(4) Voici quelques chiffres à titre de curiosité seulement : 21,000 habitants de l'État de Newada ont *un sénateur*. L'État, en effet, a droit à deux sénateurs comme les autres États de l'Union : « Le Sénat des États-Unis sera composé de *deux sénateurs pour chaque État, choisis pour six ans, par la législature de chaque État* » (art. I, sect. III, § I, de la const. de 1787). Un sénateur de l'État de New-York au Sénat des États-Unis correspond à 3.000.000 de personnes dans cet État ! c'est le même rapport que de 1 à 140 ! Dans les États de Wyoming et Idaho, un sénateur correspond à 30.000 où 40.000 habitants ; dans ceux de Pennsylvanie, Ohio et Illinois, il y a un sénateur fédéral par 2.000.000 à 3.000.000 d'habitants ! V. Alden, *op. cit.*, p. 19. Ce ne sont là, du reste, que des calculs sans portée juri-

Telle est, à nos yeux, la conception et la réalisation de nos principes à la fin des XVIII[e] et XIX[e] siècles dans l'esprit et le texte de la constitution de 1787 et des amendements postérieurs qui l'ont complétée. Nous pouvons en conclure que la représentation *personnelle* et, philosophiquement parlant, *proportionnelle*, absente de la constitution de 1787, s'est introduite petit à petit dans l'esprit et les textes des institutions fédérales. Il ne faudrait pas cependant, exagérer ces idées et vouloir faire complètement abstraction du caractère fédéral des États-Unis.

La vraie représentation personnelle et proportionnelle ne saurait se rencontrer que dans les États unitaires.

Les États particuliers de l'Union américaine appartiennent à cette dernière catégorie d'États.

§ IV (1).

La représentation politique prit naissance dans les anciennes colonies anglaises en Amérique ; c'est là

dique ; le Sénat ne représente que les États et n'est nullement basé sur la loi du nombre ; c'est là ce qui fait sa force et son importance comme contre-poids à cette loi. V. Burgess, *op. cit.*, t. II, p. 116, et Woolsey, *Political science or the State theoretically and practically considered*, London, 1877, t. II, p. 143. La même disproportionnalité existe, relativement, en Suisse. V. Numa Droz, *Etudes et portraits*, p. 101. « Ce qui caractérise notre organisation politique », écrit cet auteur, « c'est le respect de la raison historique. Nous avons de petits organismes qui ont autant de droits et de pouvoirs que de très grands. »

(1) Bibliographie sommaire : Alden, *op. cit.* ; Cortlandt F. Bishop, *History of Elections in the American Colonies*, New-York, 1893 ; A. Gourd, *Les chartes coloniales et les constitutions de l'Amérique du Nord*, Paris, 1885 ; De Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, 1891 ; Chandler, *Representation in Virginia*, Baltimore, 1896, apud *Johns*

aussi que les principes sur lesquels la représentation proportionnelle repose furent pour la première foi admis et proclamés. Nous n'avons pas à tracer l'histoire des origines coloniales de la représentation en Amérique ; nous commençons à la formation des États-Unis. Chaque citoyen américain fait partie de deux souverainetés politiques, au moins en principe (1) : il est *citoyen des États-Unis* et *citoyen d'un État particulier*. C'est surtout dans les États particuliers que le *citoyen* est vraiment né et qu'il s'est développé ; c'est là que les doctrines sur la souveraineté du peuple, le contrat social et l'égalité des hommes, ont donné naissance d'une façon directe à la représentation personnelle et proportionnelle (2).

Presque tous les États américains à la fin du XVIIIe et au commencement du XIXe siècle possèdent deux Chambres (3). La Chambre haute est élue par le même

Hopkins university Studies in Historical and Political science, XIV, sér. VI-VII, notamment le chapitre III : *The struggle for Equalizing Representation*, p. 20-31 ; Woolsey, *Political science*, 1877 ; Moran, *The Rise and development of the bicameral system in America*, Baltimore, 1895 (*Johns Hopkins*, etc., XIII, sér. V); Riley, *Colonial Oringins of New-England Senates*, Baltimore, 1896 (J. Hopkins, etc., XVI, sér. III) ; Desplaces, *Sénats*, etc., 1894 (2e éd.) ; Claudio Jannet, *op. cit.* ; Bancroft, *History*, etc., t. I ; Joel Parker, *The origin, organisation and influence of the towns of New-England.*

(1) « Toute personne, née ou naturalisée dans les Etats-Unis et soumise à leur juridiction, *a la qualité de citoyen des États-Unis et de l'État où elle réside.* » (Amend. XIV, sect. I.) V. aussi de Chambrun, *Droits et libertés*, p. 187, 253 et suiv. Si le citoyen des États-Unis réside et a son domicile dans un *territoire des États-Unis*, qui ne forme pas un État, il est citoyen des États-Unis, mais il n'est pas citoyen d'un État particulier.

(2) V. Boutmy, *Études*, p. 249 et A. de Tocqueville, *op. cit.*, t. I, ch. IV, p. 96-103, éd. citée.

(3) V. quelques rares exceptions dans Esmein, *Droit const.*, p. 70, note 6, et notre bibliographie.

corps électoral (1) que la Chambre basse (2). Les sièges des sénateurs sont répartis sans tenir compte de la proportionnalité rigoureuse. « Par une imitation assez inutile du Sénat fédéral, dit M. Desplaces (3), chaque comté élit un sénateur sans qu'il soit tenu compte du chiffre de la population ». Le fait rapporté est exact dans une certaine mesure ; il est vrai qu'on ne cherche la représentation proportionnelle qu' « autant qu'il est possible ». « L'État sera divisé », dispose le § 16 du chapitre II de la constitution de Pennsylvanie (4), « en 50 districts sénatoriaux formés chacun d'un territoire compact et contigu, comprenant un chiffre de population *autant que possible égal*, et chaque district aura un sénateur à élire ». Il est, au contraire, tout à fait erroné de dire que c'est une « imitation assez inutile » du Sénat fédéral ; les Sénats des États particuliers et leur organisation ont des origines coloniales lointaines (5).

La représentation dans les colonies du XVIII[e] siècle était, peut-on dire, *corporative* (6). Le *comté* était presque

(1) Sur le droit électoral, V. Bishop, *History of Elections in the american colonies*, p. 46 et suiv.

(2) Les sénateurs sont élus ordinairement pour un temps plus long et on exige d'eux un âge plus avancé que celui qui est exigé des députés. M. Alden, *op. cit.*, p. 43-50, donne un tableau très intéressant des législations de tous les pays. Dans les États de Massachussetts, Rhode-Island, Connecticut, New-Jersey et Maine, les sénateurs, aussi bien que les députés, ne sont élus que pour un an. Dans les Etats de New-York, Wisconsin, Kansas, les députés sont élus pour un an, et les sénateurs pour deux.

(3) *Sénats et Chambres hautes*, 2[e] éd. (1894), p. 25.

(4) Dareste, t. II, p. 415.

(5) V. Moran, *The Rise and development of the bicameral system in America*, Baltimore, 1895, et Riley, *Colonial Origins of New-England senates*, Baltimore, 1896.

(6) Claudio Jannet voudrait voir ressusciter cette représentation des communes au lieu de la représentation des minorités qu'on de-

le véritable représenté (1). Il est vrai qu'avec le temps il est devenu au point de vue politique une simple circonscription électorale coïncidant avec le *comté* ou le *township* (2), unités administratives. La représentation aux Sénats particuliers est bien *personnelle* aujourd'hui ; mais elle n'est pas proportionnelle à cause de vieux souvenirs de représentation corporative, ou tout simplement parce qu'on a voulu faire du Sénat un contrepoids contre la pure loi du nombre (3).

Les Chambres basses des États particuliers sont purement et simplement fondées en théorie sur la représentation proportionnelle, mais, *en fait*, il y a des inégalités beaucoup plus choquantes (4) que dans la repré-

mande en Amérique. V. *Histoire des États-Unis contemporains*, éd. cit., t. I. p. 188, et Joel Parker, *The origin, organisation and influence of the towns of New-England* (cité par Cl. Jannet).

(1) Sur *la transformation du self-government anglais dans l'Amérique du Nord*, V. Bornhak, *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 468 et suivantes.

(2) Bornhak, *Allgemeine Staatslehre* (1896), p. 126.

(3) Au commencement du XIX[e] siècle (1815), dans l'État de Virginie, la partie Ouest du pays avec 234.000 habitants blancs avait quatre sénateurs, alors que la partie Est avec 342.000 en avait trente. V. Chandler, *Representation in Virginia*, p. 23. D'après l'*apportionment* opéré en 1891, chaque 40.000 personnes devaient avoir un sénateur,mais cette règle est considérablement modifiée en fait, à cause des limites des comtés V. Chandler, *op. cit.*, p. 82.

(4) Le parti au pouvoir, lors de chaque *apportionment*, se préoccupe avant tout de ses intérêts politiques ; d'où des gerrymander et des inégalités. Aujourd'hui, dans l'État de Virginie par exemple, il doit y avoir en théorie (act of apportionment de 1891), un député par 16.000 habitants, dans la Chambre basse (House of delegates) ; la situation est tout autre en fait, par suite des gerrymander. V. Chandler, *The representation in Virginia*, p. 82. Dans la *Caroline du Sud*, les districts bas, au bord de la mer, ont beaucoup plus de pouvoir politique que les districts des pays de montagnes (Woolsey, *op. cit.*, t. II, p. 143). Dans la Chambre des représentants de l'État de Connecticut, 40 membres élus dans 32 *towns* représentaient en 1873, d'après M. Woolsey (*political science*, t. II, p. 143), 270.000

sentation à la Chambre fédérale des représentants. Ces inégalités ne donnent pas lieu à des difficultés pratiques (1) ; les Américains, malgré tout, sont restés de vrais anglo-saxons ; alors qu'ils se contentent de *vagues déclarations* (2) à l'égard de l'égalité et qu'ils supportent facilement l'inégalité dans la représentation, pour ne

habitants, alors que 267.000 habitants seulement étaient représentés par 202 députés élus dans 107 districts (towns). Les trois plus grandes villes du Connecticut, représentant le cinquième de la population totale du pays, n'envoyaient au total que cinq députés ; La plus grande ville avec 51,000 habitants n'envoyait que deux représentants, tout comme un tout petit bourg (town) avec 627 habitants seulement ! D'après le journal *The Nation* du 17 décembre 1891 (cité par M. Alden, *op. cit.*, p. 20), un bourg (town) dans ce même État de Connecticut, avec 86.045 habitants, envoyait à la Chambre le même nombre de représentants qu'un tout petit town avec 431 habitants seulement ! On voit donc que des inégalités énormes existent dans cet « État infortuné » (Alden). « Dans toute la nouvelle Angleterre », écrit M. Chandler en 1891, dans sa *Representation in Virginia*, p. 82 « il n'y a pas un seul État dans lequel le nouveau système de représentation soit basé uniquement et complètement sur la population. » Dans l'État de New-York par exemple, la prédominance est assurée aux classes rurales à cause d'inégalités dans la répartition de la représentation. On le voit bien lorsque des élections pour la nomination du gouverneur et de la Chambre des représentants ont lieu le même jour ; le premier, élu par la *majorité des suffrages dans tout l'État*, appartient souvent à un parti différent de celui qui sort victorieux des élections législatives. M. de Chambrun ne désapprouve point cette inégalité dans la représentation, vu que « la politique n'a rien à faire avec *la géométrie et avec l'arithmétique.* » (*Droits et libertés*, p. 161, note) ; nous croyons que la représentation doit être fondée sur *l'égalité arithmétique* qui ne doit pas être faussée par *la géométrie électorale* (*die Wahlkreisgeometrie*, comme appellent les Allemands la pratique des gerrymander). Il y a, d'après M. Alden (*The world's representative assemblies of to-day*, p. 20), dans la nouvelle Angleterre, notamment dans les États de Vermont et Connecticut de véritables bourgs pourris (*rotten boroughs*). Cet auteur cite de curieux exemples de gerrymander dans le Wisconsin.

(1) Woolsey, *Political science*, t. II, p. 143.

(2) De Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, p. 129 .

parler que du point qui nous intéresse, ils défendent avec énergie les droits et les libertés de l'individu.

Nous constaterons des tendances opposées dans la France de la fin du XVIII[e] siècle. Ce sera l'objet de notre chapitre III.

CHAPITRE III (1)

La représentation proportionnelle en France.

La représentation proportionnelle, introduite en France à la fin du XVIII[e] siècle, nous offre l'exemple le plus pur d'une institution fondée sur la raison et de toutes pièces déduite de théories abstraites et *a priori* : la souveraineté du peuple, le contrat social et l'égalité des hommes.

(1) BIBLIOGRAPHIE : Franciscus Hotomannus, *Franco-Gallia*, Genev., 1573. V. *Infrà*, bibl. complète sur les monarchomaques. *Journal des États-Généraux de France tenus à Tours en 1484, sous le règne de Charles VIII, rédigé en latin* par Jehan Masselin, *député du bailliage de Rouen*, publié et traduit par A. Bernier, Paris, MDCCCXXXV. Bodin, *Les six Livres de la République* (1576), Lyon, MDXCIII ; Suarez, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore*, Lugduni, MDCXIX. *Les œuvres de maistre* Charles Loyseau, *avocat au parlement*, nouvelle édition, Paris, MDCLXXVIII. *Les œuvres de messire* C. Le Bret, *Traité de la souveraineté du Roy*, nouvelle édition, Paris, MDCLXXXIX ; Grotius, *De jure Belli ac Pacis* (1625), Amsterdam, 1735 ; Puffendorf, *Le Droit de la nature et des gens*, trad. Barbeyrac, — *de officio hominis et civis secundum legem naturalem* (éd. de 1728) ; Wolff, *Jus naturæ methodo scientifica pertractatum*, éd. Vattel, Lipsiæ, MDCCLXVI ; Locke, *Essai sur le gouvernement civil* (1690), trad. franç., Londres, 1783 ; Hobbes, *Elementa philosophica de cive* (1646). V. *Œuvres philosophiques et politiques* de Thomas Hobbes, trad. franç., Neuchatel, 1787 ; Montesquieu, *Esprit des lois* ; Rousseau, *Contrat social* et *discours sur l'économie politique*, *œuvres complètes* de J.-J. Rousseau, Paris, 1819, t. XII, *Politique* ; Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* éd. Morellet, Paris, 1822 ; *Œuvres* de Mirabeau *précédées d'une notice sur sa vie et ses ouvrages, discours et opinions*, éd. Mérilhou, Paris, 1834 ; Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États*, 2[e] éd., Amsterdam, 1784 ; Condorcet, *Œuvres complètes*, éd. Garat et Cabanis, an IX, t. XIII, XVIII ; Borda, *Mémoire sur les élections au scrutin*,

Ce caractère de la représentation proportionnelle au moment de son introduction en France peut s'expliquer par diverses causes : tendance naturelle de l'esprit fran-

Histoire de l'académie royale des sciences, année MDCCLXXXI, p. 657 et s. ; C. Chassin, *Les élections et les cahiers* de Paris en 1789 (*collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française*), Paris, 1888 ; Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française ou journal des assemblées nationales depuis* 1789 *jusqu'en* 1815, Paris, MDCCCXXXV ; A. Brette, *Recueil de documents relatifs à la convocation des États généraux* de 1789, Paris, 1894. *Archives parlementaires* de 1787 à 1860, *Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises* imprimé sous la direction de MM. J. Mavidal et E. Laurent, première série (1787 à 1799), 2e éd. ; L. Duguit et H. Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France* depuis 1789, Paris, 1898 ; *Tactique des assemblées législatives délibérantes suivie d'un traité des sophismes politiques*, ouvrages extraits des manuscrits de M. J. Bentham, par E. Dumont, 2e éd., Paris, 1822 ; Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, éd. 1888 ; Ritchie, *Natural rights, a criticism of some political and ethical conceptions*, London, 1895 ; A. Desjardins, *États-Généraux* (1355-1614), *leur influence sur le gouvernement et la législation du pays*, Paris, 1871 ; Esmein, *Cours d'histoire du droit français* (d'après la 2e éd., Paris, 1895) ; Picot, *Les élections aux États généraux dans les provinces* de 1302 à 1614, Paris, 1871, *Histoire des États généraux*, 2e éd., Paris, 1888 ; Glasson, *Histoire du droit et des institutions de la France* ; Hervieu, *Recherches sur les premiers États généraux* ; Hallam, *L'Europe au moyen âge*, Paris, 1821, tr. fr. ; Flach, *Les origines de l'ancienne France* (1888-1893, 2 v. parus) ; Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, 2e éd., Bruxelles, 1887 ; *L'organisation de la liberté et le devoir social* ; A. de Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution* (œuvres, Paris, 1874) ; Gierke, *Das Deutsche Genossenschasftrecht*, t. III, Berlin, 1881 (*Die Staats und Korporationslehre des Alterthums und des Mittelalters*), *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien* (*Untersuchungen zur deutschen Staats-und Rechtsgeschichte*, VII. Breslau, 1880) ; Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889 ; Schäffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, Berlin, 1894 et *neue Folge*, 1895 ; Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouv. éd., Paris, 1854 ; Giudici, *Storia dei comuni italiani* ; Rinando, *Origini del governo rappresentativo*, 1884 ; Schulte, *Histoire du droit et des institutions de l'Allemagne*, trad. fr., Paris, 1882 ; Martinez Marina, *Théorie des Cortès* ; *histoire des grandes assemblées nationales d'Espagne*,

çais et de l'esprit général du XVIII[e] siècle vers le rationalisme : absence de liberté politique et d'institutions représentatives traditionnelles, qui « dérangent l'ordonnance et compliquent le tracé de la construction nouvelle » (1), la société enfin préparée, par l'absolutisme niveleur de l'ancien régime, à l'égalité politique. Voilà autant de raisons qui expliquent le caractère *mathéma-*

trad. fr. par Fleury; Augustin Thierry, *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état*, Paris, 1853 ; Treumann, *Die Monarchomachen. Eine Darstellung der revolutionären Staatslehren des XVI Jahrhunderts* (1573-1599), Leipzig, 1895 (*Staats-und Völkerrechtliche Abhandlungen*, I, I, de MM. Jellinek et G. Meyer) ; Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale* (d'après la 2[e] éd.) ; Weill, *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion*, Paris, 1892 ; Baudrillart, *Bodin et son temps, tableau des théories politiques et des idées économ.*, au XVI[e] siècle, Paris, 1853 ; Fournol, *Bodin précurseur de Montesquieu* ; Hanke, *Bodin, Eine Studie über den Begriff der souveränetät*, Breslau, 1894 ; Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft* ; *Allgemeines Staatsrecht und Politik seit dem XVI Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 1881 ; Dunning, *Bodin on sovereignty, polit. sc. Quarterly*. v. XI, p. 82 et s. ; Roscher, *Politik* ; *Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, 1892 ; Rieker, *Die rechtl. Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893 ; Fr. Pollock, *Introd. à l'étude de la science politique*, tr. fr., Paris ; W. Willoughby, *An examination of the nature of the state*, New-York, 1896 ; Taine, *Les origines de la France contemporaine, l'ancien régime, la Révolution* (13[e]-20[e] éd.) ; Lincoln, *Rousseau and the french Revolution, annals of the Amer. Acad. of pol. and soc. science*, juillet 1897 ; Bigeon, *Sieyès, l'homme, le constituant* ; Weil, *Les élections législatives depuis 1789*, Paris, 1895 ; Henry Michel, *L'idée de l'État*, 2[e] éd., 1895 ; G. Jellinek, *Die Erklärung der Menschen-und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, 1895.

(1) Boutmy, *Études*, p. 262. M. Ritchie, *Natural rights* (1895), p. 5, montre très bien comment les Français du XVIII[e] siècle étaient presque obligés de recourir à la raison, étant donné que *les droits historiques* n'existaient plus ; ils étaient même oubliés à cette époque-là ; tout autre était la situation en Angleterre. V. sur ce point : A. Desjardins, *États généraux* (1355-1614), *leur influence sur le gouvernement et la législation du pays*. Paris, 1871, p. 787.

tique et *rationnel* de la représentation française introduite à la fin du XVIIIe siècle.

« Jamais un peuple, disait Condorcet à la Convention (1), plus dégagé de tous *les préjugés*, plus affranchi *du joug* de ses anciennes institutions, n'a offert plus de facilité pour ne suivre, dans la composition de ses lois, que les principes généraux consacrés par la raison. » On est donc averti ; les assemblées de la Révolution entendent suivre « les principes généraux consacrés par la raison » dans l'organisation des institutions représentatives de la France régénérée.

Mais comme l'histoire et l'instinct, manifestations des nécessités pratiques, ont précédé la raison, et, comme d'autre part, les institutions représentatives de l'ancien régime ont grandement influencé les conceptions des théoriciens du XVIe siècle (2), nous exposerons d'abord ce qu'on peut appeler les institutions représentatives du XIVe au commencement du XVIIe siècle en France ; il est bien entendu que nous ne donnerons qu'un simple aperçu, en nous plaçant seulement au point de vue qui nous intéresse dans ce travail. Notre paragraphe II sera consacré à une courte allusion aux théoriciens du XVIe siècle.

Les conceptions théoriques et rationnelles ayant, au contraire, précédé et même engendré au XVIIIe siècle les institutions représentatives fondées sur l'égalité et la proportionnalité, nous exposerons dans un troisième paragraphe l'esprit politique de la fin du XVIIIe siècle, en nous plaçant toujours au point de vue traité dans cet

(1) *Discours prononcé dans la séance du vendredi 15 février, au nom du comité de constitution*. V. *Moniteur universel* du 17 février 1793.

(2) Nous n'en voulons pour preuve que la *Franco-Gallia* de François Hotman. L'auteur réclame *les droits historiques* avec la même énergie que les Anglais de toutes les époques, les *historical rights*.

ouvrage ; notre paragraphe IV enfin, sera consacré à l'introduction de la représentation proportionnelle dans les constitutions et les lois politiques de la Révolution.

§ I.

Les causes qui expliquent l'origine des États généraux en France sont les mêmes que celles qui ont donné naissance au parlement anglais, au XIII[e] siècle. La composition des premiers États généraux en France est sensiblement analogue, sinon identique, à celle du parlement anglais du XIII[e] siècle. « Le parlement d'Angleterre », disait avec raison Voltaire (1), « n'est autre chose qu'une imitation perfectionnée de quelques États généraux de France. »

Nous trouvons en France, au XIV[e] siècle, des assemblées de nobles, de clercs et de représentants des villes privilégiées, convoquées notamment pour le vote des subsides (2). Les nobles s'y rendaient à titre personnel ou plus exactement à cause des fiefs, des seigneuries qu'ils possédaient (3). « Les convocations étaient faites

(1) *Dictionnaire philosophique*, article *États généraux*.

(2) Esmein, *Cours d'histoire du droit français*, Paris, 1895 (nous citons d'après la 2[e] édit.), p. 492. On s'explique la présence des représentants des villes privilégiées par les mêmes raisons qu'en Angleterre. « Celui a bien faute d'yeux qui ne voit que le roturier fut exprès adjousté, contre l'ancien ordre de France, à cette assemblée, non pour autre raison, sinon d'autant que c'estoit celui sur lequel devoit principalement tomber tout le faix et charge : afin qu'estant en ce lieu engagé de promesse, il n'eust puis après occasion de rétifver ou murmurer. » Pasquier, *Recherches de la France*, l. 2, c. 7 (cité par Hallam, *L'Europe au moyen âge*).

(3) Esmein, *op. cit.*, p. 498, il en était de même du clergé. V. cependant Esmein, *op. cit.*, p. 498 ; Glasson, *Histoire du droit et des institutions de la France*, t. V, p. 438. Le seigneur pouvait se faire représenter par un *procureur* (Glasson, *loc. cit.*) ; c'était la règle pour les femmes possédant des fiefs, ou les enfants mineurs se trouvant

par le roi, écrit M. Hervieu (1), moins en considération du seigneur convoqué qu'en raison de la terre possédée par ce seigneur ; nul n'était appelé en vertu de ses mérites personnels ou de son individualité propre ; mais chacun des nobles convoqués l'était, parce que sa terre lui donnait droit de l'être. » La convocation, si je puis m'exprimer ainsi, était *réelle* plutôt que *personnelle* ; mais la seigneurie était nécessairement convoquée dans la personne du seigneur qui, d'ailleurs, pouvait recourir à un *procureur*, à un mandataire, pour représenter la seigneurie personnifiée par lui, Seigneur (2). Ce n'est donc pas une représentation de l'ordre de la noblesse que nous trouvons en France au XIV[e] et même au XV[e] siècle (3). L'élection est inconnue et la représentation est *légale* et *réelle*. La convocation des ecclésiastiques présente les mêmes caractères. L'élément corporatif de la représentation est ici plus manifeste ; les chapitres et les couvents *élisaient* des *procureurs* pour représenter la corporation (4). Les « bonnes villes » étaient convoquées, et dans le même but qu'en Angleterre, le vote des subsides (5) ; elles *élisaient* leurs représentants.

dans le même cas ; ces derniers étaient convoqués dans la personne de leur représentant légal. V. Hervieu, *Recherches sur les premiers États généraux*, etc., p. 9 et 10. On voit donc que c'était la seigneurie qui était représentée.

(1) *Op. cit.*, p. 8 et 9. Comp. Picot, *Les élections aux États généraux dans les provinces de 1302 à 1614*, Paris, 1874.

(2) V. Picot, *loc. cit.*

(3) V. Hervieu, *op. cit.*, p. 7.

(4) Esmein, *op. cit.*, p. 498. D'après M. Picot, l'élection est sortie d'abord des monastères pour s'étendre ensuite aux villes (V. *mémoire* cité).

(5) On ne convoquait qu'un certain nombre de villes, les villes privilégiées. V. Hervieu, *op. cit.*, p. 10. Les populations des campagnes faisant partie de la *seigneurie* étaient représentées par leur seigneur. Esmein, *op. cit.*, p. 499. Il ne faut donc pas dire que « les populations des campagnes n'étaient pas *représentées* » (Hervieu, *op. cit.*,

Le caractère dominant des États généraux des XIV[e] et XV[e] siècles n'est pas de constituer des assemblées où l'élément représentatif ne soit représenté que par les mandataires des villes, les autres membres venant en vertu d'un droit personnel ; la représentation y était bien plus générale et plus complète qu'on ne le croit ordinairement.

Le titulaire du droit en même temps que du devoir féodal de voter des subsides était le groupe, la personne morale formée par *la seigneurie*, *le couvent*, *le chapitre*, *la bonne ville* ; tous ces groupes constituaient des personnes publiques et collectives (1), ayant une vie avec des droits et devoirs propres, indépendants de ceux des membres qui les composaient. Mais ces personnes morales, n'étant pas des personnes matérielles, ne pouvaient évidemment voter les subsides et se rendre aux assemblées que par l'intermédiaire d'organes, de représentants les personnifiant. Les seigneuries laïques et ecclésiastiques avaient un représentant tout indiqué : le Seigneur. La représentation de ces groupes était *légale*, ils se rendaient aux États généraux en la personne du Seigneur.

« Comment « les gens des bonnes villes » assisteraient-ils aux États ? De comparution personnelle, il n'y en avait pas de possible... il fallait donc que la ville fît un choix lorsqu'elle recevait les lettres royales (2). »

p. 11) ; elles l'étaient mieux que les minorités électorales de nos jours ; *elles n'élisaient* pas leur représentant, voilà tout. Les représentants des villes étaient choisis tantôt par le prévôt seul, tantôt par le maire et les échevins, tantôt par les habitants (V. Picot, *mém. cité*), l'élection était une question *intérieure*, n'intéressant que le groupe. V. notre ch. I sur l'Angleterre.

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 499.

(2) G. Picot, *mém. cité*; comp. Glasson, *op. cit.*, t. V, p. 438 : « Les bonnes villes comme les abbayes et les chapitres envoyaient *nécessairement* des députés. »

Les États généraux des XIVe et XVe siècles n'étaient qu'une réunion de groupes, convoqués en la personne de leurs représentants légaux ou électifs. Dire que la représentation n'y existait que pour les villes, c'est se laisser influencer par les idées de la Révolution française qui ne voit la représentation que dans l'élection (1). Or il n'y a aucun rapport nécessaire entre le fait d'élire et celui d'être représenté ; le citoyen moderne *élit*, mais *il n'est pas représenté* ; le roturier du XIVe siècle *n'élisait pas*, mais il était *représenté*. S'il y a une société politique où la représentation, au sens juridique et philosophique du mot, a pénétré partout, c'est certainement la société féodale de l'époque que nous examinons. Le seigneur agissait au nom de ses vassaux et même de ses roturiers, le député de la bonne ville au nom de son groupe qui l'avait élu, l'abbé au nom de ses moines (2). « L'idée des représentants est moderne ; elle nous vient du gouvernement féodal (3). » Il n'y a pas d'idée plus juste et plus vraie au double point de vue historique et juridique (4).

Mais cette représentation était purement *corporative*. L'individu isolé, titulaire d'un droit politique qui ne reposerait pas en même temps sur un groupe, est complètement inconnu aux XIVe et XVe siècles. L'individua-

(1) V. le discours de Mirabeau analysé dans notre paragraphe III, V. aussi notre L. II où nous développons ces idées sur l'élection et la représentation.

(2) Hallam, *L'Europe au moyen âge*, trad. fr., Paris, 1821, t. III, p. 148.

(3) *Contrat social* de Rousseau, L. III, ch. XV. V. notre L. II où nous excluons l'idée de *représentation* sans condamner, comme le faisait Rousseau, le gouvernement dit *représentatif*.

(4) Tout notre L. II est consacré à prouver cette vérité. L'idée de *représentation* est un non-sens dans le Droit public moderne. On élit les organes directs de l'État, on ne nomme pas de représentants, on n'est pas représenté.

lisme, au sens moderne du mot, est complètement inconnu du moyen âge (1). Mais, en revanche, d'après la profonde observation de l'auteur de *l'ancien régime et la Révolution* (2) : « Chacun des mille petits groupes dont la société française se composait ne songeait qu'à lui-même. C'était une sorte *d'individualisme collectif*, qui préparait les âmes au véritable individualisme que nous connaissons. » Grâce à l'élément individualiste dans la représentation des XIV[e] et XV[e] siècles, *tous* les groupes sont *présents*, en la personne de leurs représentants légaux ou électifs, aux États généraux. Les grands titulaires du droit de représentation n'empêchent pas les petits de comparaître au parlement.

Chaque titulaire du droit de représentation a son représentant particulier aux États généraux. Le député des bonnes villes, en effet, est un véritable *mandataire* de son groupe, dont il est chargé de défendre les intérêts contre la royauté et les autres groupes (3).

(1) A. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, 2[e] éd. Bruxelles, 1887, p. 50. V. aussi *Les origines de l'ancienne France* de M. Flach, et A. de Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution.* Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 184 et suiv. et surtout Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* ; le t. III est intitulé : *Die Staats-und Korporationslehre des Alterthums und des Mittelalters,* Berlin, 1881. V. aussi Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften,* Berlin, 1889.

(2) L. II, ch. IX.

(3) Le mandat impératif formait la règle, V. Picot, *op. cit.* ; Esmein, *op. cit.*, p. 509 ; Glasson, *op. cit.*, p. 442. De bonne heure, cependant, nous trouvons des mandats plus ou moins *libres*. V. Picot, compte rendu des séances de *l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889. Le règlement du Roi du 27 juin 1789 (V. dans *Archives parlementaires*, première série, t. I, 2[e] éd., Paris, 1879, p. 631 et *Recueil de documents relatifs à la convocation des États généraux de* 1789 par A. Brette, Paris, 1894, t. I, p. 56) est ainsi conçu : « Le Roi étant informé que, contre l'esprit et la teneur de ses lettres de convocation, *plusieurs députés avaient reçu des pouvoirs impératifs*, qui ne leur laissaient pas la *liberté de suffrage dont doivent essentiellement*

La représentation au moyen âge est une véritable représentation juridique d'intérêts privés. La notion de l'État et de la « représentation » nationale fait complètement défaut (1). La société féodale n'est qu'un faible faisceau de groupes séparés sans unité dans le but, et sans organisation commune (2).

Le groupe, d'autre part, ne forme extérieurement qu'une seule personne ; dès lors, la représentation de la minorité de ses habitants serait un non-sens. « La Corporation du moyen âge enchaînait l'homme et l'ab-

jouir les membres des États généraux... » permet aux députés de demander des nouveaux pouvoirs « *à leurs commettants.* »

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 181 et suiv. ; Flach, *Les origines de l'ancienne France*, t. II, 1893, p. 17 et suiv. Les auteurs modernes opposent cette conception de la représentation qu'ils appellent le *système des ordres* au système *représentatif* fondé sur l'unité de l'État ; Schæffle dans son ouvrage : *Deutsche Kern-und Zeitfragen* (Berlin, 1894), p. 79, distingue cinq étapes dans l'histoire de la représentation ou plutôt dans l'histoire constitutionnelle en général. V. aussi Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Breslau, 1880 (*Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte*, VII), le ch. IV intitulé : *Das Repräsentativprincip*, p. 211 et suiv. ; Bluntschli, *Droit public général* (trad. fr.), L. II, ch. III et son article : *Repräsentativverfassung* dans le *Staatswörterbuch* ; Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893, p. 9 et suiv. ; Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 94 (*Das ständische System*) et p. 104 (*Das Repräsentativsystem*) ; Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 824. V. cependant, p. 829 ; Schilling, *Lehrbuch des Naturrechts oder der philos. Rechtswissenschaft*, Leipzig, 1863, p. 69, 2e *Abtheilung* etc. etc. Nous verrons dans notre L. II la vraie différence : l'ancien régime a connu la représentation, c'était un *régime représentatif* ; la *représentation* moderne se distingue justement de l'ancienne en ce que, juridiquement parlant, elle n'en est pas une.

(2) Sic Willoughby, *The State*, etc., p. 188. La représentation au moyen âge, dit M. Brunialti (*il diritto costituzionale e la politica*, p. 550), dans son aspect extérieur, présente les caractères d'une représentation diplomatique de nos jours. V. aussi Naville, *La Démocratie représentative*, 1881, p. 5 et suiv.

sorbait (1). » Ceci nous explique pourquoi une représentation de la minorité du groupe n'avait pas de raison d'être ; nous pouvons même dire qu'elle était complètement inutile. Grâce, en effet, à la nature puissamment *collective* de la représentation du groupe, les minorités aussi bien que les majorités étaient véritablement et également représentées. L'élu représentait, en effet, fidèlement les intérêts locaux, ceux du groupe (2) ; et étant donnée la solidarité étroite qui existait entre les membres de la collectivité, les minorités étaient aussi bien représentées que les majorités. Très souvent, d'ailleurs, aux premiers siècles, l'élection au sein de la ville n'existait pas ; le prévôt *nommait* les représentants du groupe (3).

En résumé, à raison de la représentation locale et de l'étroite connexité des intérêts locaux, les habitants de la ville accordaient beaucoup plus d'importance à la *représentation* qu'à l'*élection* (4) ; or *l'élu de la majorité représentait* réellement la minorité, aussi bien que la majorité, car le corps électoral se composait de personnes ayant les mêmes intérêts ou des intérêts sensiblement analogues (5).

(1) A. Prins, *L'organisation de la liberté et le devoir social*, p. 137.

(2) Guizot, *Histoire des origines du gouv. représ.*, t. II, p. 239 et suiv. (leçon XVI) et notre ch. I sur l'Angleterre. V. aussi E. Naville, *La Démocratie représentative*, Paris, 1881, p. 6 et la même étude dans *séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. CXV, p. 355. V. Bluntschli, *Le droit public général*, trad. Riedmatten, p. 37 (Paris, 1881), n° 2.

(3) Picot, *mém. cité*.

(4) A. Prins, *La Démocratie et le gouv. parlem.*, 2e éd. (1887), p. 97.

(5) C'était une véritable *représentation des intérêts*. Or il est évident que la représentation des minorités sous un tel régime est beaucoup moins urgente et nécessaire que sous un régime atomistique comme le nôtre.

Mais au fur et à mesure que l'*individualisme collectif* des premiers siècles se transforme et aboutit, à la fin du XVIII[e] siècle, à un véritable *collectivisme individualiste*, si je puis m'exprimer ainsi, la représentation des minorités, ou plutôt l'*élection* par la majorité aussi bien que par la minorité, devient indispensable. Au fur et à mesure que le *groupe* se désagrège et que l'intérêt collectif disparaît, l'*individu* se dégage et l'intérêt s'individualise.

Au fur et à mesure, d'autre part, que la représentation se collectivise, se nationalise, les intérêts des représentés se différencient et la représentation devient plus flottante et plus vague. A la fin du XVIII[e] siècle, la représentation, qui n'en est plus une, à proprement parler, se *collectivise*, se nationalise complètement. Nous voyons alors les faibles écrasés par les forts, les minorités anéanties par les majorités, celles-ci *élisant* seules.

La « représentation », à force de s'être généralisée, perd son caractère : le député représente la nation, c'est-à-dire tout le monde. Or c'est une vérité élémentaire que « le député qui représente tout le monde ne représente plus personne (1) ».

L'élément constitutif de l'État, c'est l'individu, une « monade » ; or on représente bien *des intérêts*, *des groupes*, mais on ne peut pas représenter *des chiffres*. La *représentation* perd complètement son ancienne importance ; l'*élection* devient tout. Les minorités qui *n'élisent pas* ne sont rien, n'ont en fait aucun droit, aucune représentation ; elles sont écrasées par la force (2).

(1) A. Prins, *La dém. et le gouv. parl.*, 2[e] éd., p. 161.

(2) C'est alors que nous voyons Mirabeau, Sieyès et les Assemblées révolutionnaires proclamer le droit pour *tous* les citoyens d'élire des représentants. Mirabeau a exposé mieux que personne la nouvelle situation et les nouvelles nécessités d'élire et non d'être représenté. V. notre § III.

Après cette comparaison avec les institutions de la fin du XVIIIe siècle, afin de faire mieux ressortir le caractère de la représentation et la situation des minorités électorales aux XIVe et XVe siècles, nous reprenons ce que nous disions sur le caractère corporatif de la représentation aux États généraux des XIVe et XVe siècles. Ces assemblées ne forment qu'une représentation de groupes : *seigneuries*, *abbayes*, *villes*. La représentation *personnelle* n'existe pas ; on ne rencontre qu'une *réunion individualiste de personnes morales collectives*. Il n'y a là, d'ailleurs, rien de spécial à la France. Tel est également le caractère de la représentation en Angleterre (1), en Allemagne (2), en Espagne (3), en Italie (4).

La représentation aux États généraux à partir de la fin du XV. siècle subit certains changements assez importants. De purement corporative qu'elle était aux XIV et XVe siècles, elle devient, à partir du dernier quart du XVe, une représentation des trois *ordres* formant la Nation. L'élection se généralise et la représentation tend à devenir une représentation de classes sociales plutôt que de groupes (5).

(1) V. notre chapitre I, § II et III.

(2) Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. III, p. 598 (*die Staats-und Korporationslehre des Alterthums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland.* Berlin, 1881) ; Preuss, *op.cit.* ; Fr. de Schulte, *Histoire du droit et des institutions de l'Allemagne*, tr. Marcel Fournier, Paris, 1882, p. 212, 305.

(3) *Théorie des cortès, Histoire des grandes assemblées nationales d'Espagne* par Martinez Marina, trad. franç. par M. Fleury, 2e éd.; t. I, p. LXIII, 137 ; au XIIe siècle déjà les villes sont représentées au cortès.« En Espagne dès le XIIe siècle, toutes les villes et villages considérables du royaume jouirent du droit de voter dans les Cortès. » (*Op. cit.*, t. I, p. 137, comp. t. II, p. 10.)

(4) Brunialti, *Diritto costituzionale*, p. 550 ; E. Giudici, *Storia dei comuni italiani* ; Rinando, *Origini del governo rappresentativo* (1884) ; L. Rossi, *Principii fondamentali della rappresentanza politica* (1894).

(5) Nous avons vu qu'en Angleterre le caractère purement *corpo-*

La représentation municipale des villes privilégiées commence d'assez bonne heure à se considérer comme une représentation générale du tiers état ; elle commence à plaider la cause du peuple « sans distinction de francs ou de serfs, de bourgeois ou de paysans (1) ».

Les libertés municipales, qui faisaient du groupe, de la ville, aux XIIIe, XIVe et même XVe siècles, un corps autonome et puissant, s'affaiblissent ; les rapports entre les habitants des villes entre eux, et avec les habitants des campagnes, deviennent de plus en plus fréquents ; le *tiers état*, le *troisième ordre*, prend dès lors la place des anciens groupes municipaux.

La représentation élective devait alors logiquement s'étendre dans toutes les villes et les campagnes.

La même transformation s'opérait dans la représentation des seigneuries féodales ; la féodalité déclinant, les petits États féodaux cédaient de plus en plus la place à la royauté, et leur représentation comme groupes distincts avait dès lors moins de raison d'être (2).

L'ordre de la noblesse, l'ensemble des *individus nobles* possédant des fiefs (3), forma le second élément de la représentation aux États généraux. En un mot, la re-

ratif de la représentation à la Chambre des communes subsista jusqu'au XIXe siècle, V. notre ch. I.

(1) Aug. Thierry, *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état*, Paris, 1853, p. 34. « Ce nom de tiers état, » dit encore Aug. Thierry, « lorsqu'il devient une expression usuelle, ne comprend de fait que la population des villes privilégiées, mais, en puissance, il s'étend bien au delà ; il couvre non seulement les cités, mais les villages et les hameaux ; non seulement la roture libre, mais tous ceux pour qui la liberté civile est encore un bien à venir. » (*Ib.* p. 32.) Comp. Hervieu, *Recherches*, etc., p. 12.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 500.

(3) Esmein, *op. cit.*, p. 506. M. Esmein observe que cette condition de posséder un fief « était comme un souvenir du système premier, d'après lequel c'étaient les seigneuries qui étaient convoquées ».

présentation des *groupes municipaux* disparaît derrière la représentation des *bourgeois* et des *paysans* ; celle des *groupes féodaux* proprement dits, derrière la Classe, l'*ordre des nobles*. L'individu apparaît dans une certaine mesure, mais toujours en tant que membre d'une classe sociale, d'un ordre, d'un groupement, plus étendu, mais toujours animé d'un esprit propre, qui en fait presque une personne morale dans l'État. Nous trouvons cette transformation achevée aux États généraux tenus à Tours en 1484, au mois de janvier. « La France tout entière », peut-on dire avec M. Picot, « se trouvait pour la première fois représentée (1). » Nous trouvons dans les États de Tours de 1484 (5 janvier) une véritable *représentation élective des trois ordres*.

Ce ne sont pas certains Seigneurs, représentants légaux de leurs seigneuries qui figurent aux États de 1484 ; la noblesse tout entière y est représentée comme un ordre, une classe sociale, par des députés élus (2). Il en est de même du clergé. Quant au tiers état, il figure dans ces États par des représentants élus non pas seulement par des bonnes villes, mais par le tiers tout entier, les paysans eux-mêmes ayant pris part aux élections (3). Il y a plus ; « jamais à aucune tenue des trois États, les conditions d'une véritable *représentation nationale* n'avaient été aussi complètement remplies (4) ». Les trois ordres n'y sont pas représentés par des députés exclusifs, ou tout au moins les députés de chaque ordre ont été élus en commun (5).

(1) *Hist. des États généraux*, 2e édit., Paris, 1888, t. I, p. 352. Comp. Aug. Thierry, *Histoire du tiers État*, p. 69.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 500.

(3) A. Thierry, *op. cit.*, p. 69 ; Picot, *Histoire des États généraux*, 2e éd., appendice A. du t. V sur *les élections des députés*.

(4) Aug. Thierry, *loc. cit.*

(5) « Dans la plupart des villes, les trois ordres procédèrent en

Étant donnée cette origine commune de la députation des trois ordres, la distinction entre eux n'était pas aussi tranchée qu'elle le sera aux siècles postérieurs. Les nobles, les clercs et les bourgeois réunis à Tours n'étaient pas les représentants de groupes sans aucun lien entre eux, ils n'étaient même pas les représentants de véritables ordres séparés (1). Cette dernière doctrine fut développée d'une façon très nette et catégorique au sein même des États généraux de 1484 par messire de Poitiers, chevalier, député de la même province (2);

commun au choix deleurs députés. » Picot, *Histoire*, 2e édit., t. I, p. 351. Comp. Esmein, *op. cit.*, p. 502 (2e éd.) et Viollet, *Bibliothèque de l'école des Chartes*, année 1866, p. 31 (article sur les élections aux Etats de 1484).

(1) Picot, *loc. cit.* « Au sein des États », écrit Aug. Thierry parlant de l'assemblée réunie à Tours, le 5 janvier 1484 (*Hist. du tiers état*, p. 69),« la délibération eut lieu, *non par ordres, mais par têtes*, dans six bureaux correspondant à autant de régions territoriales. » V. cependant Esmein, *op. cit.*, p. 512 (2e éd.) qui dit que *jamais* on ne vota par tête,même en 1484 ; le vote avait lieu par *bailliage*,comme nous verrons.

(2) « L'avocat de Troyes, » un représentant du tiers état de ce bailliage demandait que l'indemnité des députés de la noblesse et du clergé fût supportée par ces ordres seuls, sans le tiers ; « alors messire de Poitiers,*blessé* du discours de l'avocat de Troyes,prononça les paroles qui suivent, » dit Masselin qui rapporte le discours de messire de Poitiers ; ce discours, quoique *intéressé*, ne montre pas moins l'évolution des idées au XVe siècle : «Sed quid tantopere populi partes velut sibi solis tuendas vindicant, et quasi ecclesiastici tantum ecclesiastica negotia, nobiles nihil praeter arma, et ipsi soli plebeias res hac in conventione tractaverint, et non communiter plebis servierint causæ, soli de plebe benemeriti videantur, *soli a plebe lucrata stipendia percipiant* ? Forsan id promeruisse rati,quod ipsi, et nequaquam alii et pro tertio statu, hoc est, pro plebe, hic legati adsunt. Verum aspiciant oro, aspiciant et perlegant suæ procurationis tenorem, *quo constabit non magis eos populi procuratores, quam ecclesiasticos et nobiles esse* : et id vel inviti confiteantur, et ita convincantur necesse est ; *nam singuli legati ab omnibus simul cujusque status electoribus, non singuli tantum a suis censentur habere potestatem.* Nec aliud jubet regium mandatum, quam ut de tribus homi-

« Les ecclésiastiques et les nobles », disait ce député, « ne sont pas moins qu'eux (les députés du Tiers) les mandataires du peuple ;... tous les députés sont censés tenir leurs pouvoirs de tous les électeurs réunis des trois États, et chacun n'est pas réputé tenir les siens seulement de l'ordre qui l'a nommé... Les députés élus traitent de concert les intérêts communs du royaume et concourent à procurer le bien-être à la nation. » On voit donc apparaître au XVe siècle l'idée de l'unité du peuple et de la République, et par conséquent celle de l'*unité de la représentation*.

La souveraineté elle-même, du peuple envisagé comme une collectivité plus ou moins homogène, fut très clairement proclamée par Philippe Pot, seigneur de La Roche, dans un discours « qui fut écouté de toute l'assemblée très *favorablement* et très attentivement », d'après le témoignage de J. Masselin (1). L'État, d'après Philippe Pot, est la chose du peuple, notion qui est loin d'être présentée par l'orateur comme une nouveauté. Les rois furent créés par le peuple et leur pouvoir ne repose que sur son consentement (2).

num statibus singuli eligantur, *qui una res regni communes agitent, unaque reipublicae procurent commodum, quod unum quidem commune omnium est, non diversum singulis*. » V. ce discours dans *Journal des États généraux de France tenus à Tours en 1484, sous le règne de Charles VIII, rédigé en latin par* Jéhan Masselin, *député du bailliage de Rouen*, publié et traduit par A. Bernier, Paris, MDCCCXXXV, p. 500.

(1) « *Haec magno omnium favore, magnaque attentione audita* », journal de Masselin, *éd. citée*, p. 156.

(2) « Nonne crebro legistis rempublicam rem populi esse ? Quod si res ejus sit, quomodo rem suam negliget aut non curabit ? Quomodo ab assentatoribus tota principi tribuitur potestas, *a populo ex parte facto ?*... Et imprimis, vobis probatum esse velim rempublicam rem populi esse, et *regibus ab eo traditam, eosque qui, vi vel alias, nullo populi consensu, eam habuere, tyrannos creditos, et alienae rei invasores* », journal de J. Masselin, *éd. citée*, p. 146-148. Comp. le passage suivant de ce discours : « Et ut res

Mais la conception du peuple chez Philippe Pot est analogue à celle des monarchomaques, comme nous verrons (1); c'est dire qu'elle ne suppose nullement la notion atomistique de l'État et celle du *citoyen*, qui seules mènent à la représentation proportionnelle. « J'appelle peuple », dit Philippe Pot (2), « non seulement la populace et ceux qui sont simplement sujets de cette couronne, mais encore tous les hommes de chaque État, tellement que, sous la dénomination d'États généraux, je comprends ainsi les princes, sans en exclure le petit nombre d'étrangers qui résident dans le royaume. »

Nous voyons donc à la fin du XVe siècle en France une véritable représentation des trois ordres, substituée presque complètement à l'ancienne représentation corporative des seigneuries, des bonnes villes, etc. (3). Il y a mieux; nous trouvons à la fin du XVe siècle de véritables tendances vers une *représentation nationale*. Les ordres ne sont pas bien distincts; l'unité du peuple, et même sa souveraineté, sont proclamées; les principes

patefaciamus, *historiæ* prædicant, et id *a majoribus meis accepi*, initio domini rerum *populi suffragio reges fuisse creatos* », journ. de Mass., *éd. citée*, p. 146.

(1) V. notre § II de ce chapitre.

(2) « *Populum autem appello, non plebem, nec alios tantum hujus regni subditos, sed omnes cujusque status, adeo ut statuum generalium nomine etiam complecti principes arbitrer nec aliquos excludi, qui regnum habitent.* » Journal de J. Masselin, *éd. citée*, p. 148. On voit donc que la souveraineté du peuple n'exclut nullement les ordres et l'inégalité; telle est également la conception des théoriciens politiques du XVIe siècle. Les institutions *influent* sur la théorie; au XVIIIe siècle, la théorie va *créer* les institutions.

(3) V. un peu plus loin cependant. Il est certain que la représentation purement corporative s'est singulièrement affaiblie à partir des XVe et XVIe siècles en Angleterre. Mais la Chambre des communes n'a jamais représenté de classes ou d'ordres; elle est restée jusqu'au XIXe siècle une représentation corporative des bourgs et des comtés.

de la représentation proportionnelle du peuple souverain, sans exister, peuvent être entrevus de loin par l'observateur qui embrasse la période qui s'étend du XV[e] au XVIII[e] siècle.

Avec le XVI[e] et le commencement du XVII[e] siècle, on s'éloigne plutôt de ces principes qu'on ne s'en rapproche. La représentation devient beaucoup moins *nationale* ; les élections des députés des trois ordres ont lieu, sauf exception, séparément (1). Au lieu de cette « fusion des intérêts » et de cette « absence de ces déplorables rivalités (2) » qu'on trouve aux États de 1484, nous assistons avec les XVI[e] et XVII[e] siècles à une véritable *représentation des intérêts* de classes rivales et égoïstes. « L'accord si heureusement formé entre les ordres, écrit M. Picot (3), vint à se rompre, pour le malheur de notre histoire. »

Le caractère dominant des États généraux des XVI[e] et XVII[e] siècles est de constituer une représentation des intérêts de classes distinctes et séparées (4), comme ceux

(1) Esmein, *op. cit.*, 2[e] éd., p. 502 et note 4.

(2) Picot, *Hist. des États généraux*, 2[e] éd., t. I, p. 351. Comp. le mémoire du même auteur sur *Les élections aux États généraux dans les provinces de* 1302 *à* 1614, Paris, 1874.

(3) *Mémoire cité*, conclusion.

(4) Tel est resté le caractère de la représentation en Allemagne jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle et même au commencement du XIX[e]. V. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893, p. 9-10. On trouve cependant une simple *théorie* moderne dans Hæberlin. *Handbuch des deutschen Staatsrechts* (1797), t. II, p. 29 : « Les *Landstände* sont, *ou tout au moins devaient être*, les vrais représentants du peuple,... un *Organe de la nation.* » La patente du 7 décembre 1819 qui organise la représentation dans le Hannover n'est pas, comme l'observe M. Rieker (*op. cit.*, p. 9, note), contre M. Grotefend (*Geschichte der Allgemeinen landständischen Verfassung des Königreichs Hannover in den Jahren* 1814 *bis*,1848, p. 83), une résurrection de l'ancienne représentation des *ordres*. Les députés représentent non leurs ordres ou leurs classes, mais *tout le royaume et*

des XIVe et XVe siècles représentaient les intérêts de collectivités, de groupes individualistes, suivant l'expression citée d'A. de Tocqueville. Il ne faudrait pas croire cependant que toute représentation corporative avait disparu. La représentation était plutôt une représentation de classes séparées, et ayant chacune des intérêts communs dans tout le royaume, mais groupées en bailliages. Le bailliage était vraiment l'unité, « la personne publique en qui résidait le droit de députation » (1). Mais cette *unité* se décomposait en trois classes, elle était, si paradoxal que cela paraisse, *tripartite* ; ce qui prouve que la vraie représentation de groupes, formant une véritable unité d'intérêts, une véritable unité morale et juridique, n'existait plus. C'était, si l'on nous permet ces comparaisons, la force centripète qui dominait dans la composition des unités collectives constituant la base de la représentation aux XIVe et XVe siècles (2). C'était, au contraire, la force centrifuge qui agissait de plus en plus au sein des bailliages pendant les XVIe et XVIIe siècles, et qui tendait à séparer leurs différents éléments. Les différentes classes des bailliages cherchaient à s'unir selon leurs affinités, mais en dehors de ceux-ci. Elles finirent par se constituer en véritables classes séparées, imbues d'un esprit de corps développé dans leur sein et en dehors du groupe traditionnel et local. La monarchie absolue nivela les classes et les ordres,

toutes les classes des habitants (V. les documents dans Rieker, p. 9 note). La représentation dans certains États allemands de nos jours n'est pas *nationalisée* si l'on veut ; c'est une représentation de classes au sens moderne du mot, mais, au fond, elle est *nationale*.

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 503.

(2) M. Flach dans ses *Origines de l'ancienne France* montre comment la société était en décomposition (V. le t. I, Paris, 1886) et comment elle s'est reconstituée autour des nouveaux centres d'attraction (V. le t. II, Paris, 1893).

elle supprima les groupes ; la Révolution française fonda la *Nation*, proclama le *citoyen*. Mais les institutions sociales, et les institutions politiques qui les reflètent, *ne se succèdent pas*, *elles évoluent en s'entrelaçant et s'entrelacent en évoluant*. Il reste donc toujours vrai de dire que le groupe, le bailliage formait *à côté* de la représentation *des ordres*, une représentation *corporative* (1).

Chaque bailliage avait un droit égal ; le vote avait lieu aux États généraux par bailliage, chaque bailliage ayant une voix (2). Les députés des différents ordres exprimaient dans leurs votes, groupés par bailliages, l'opinion de ces derniers envisagés comme personnes publiques (3). Cette conception du droit du bailliage persista à travers le XVII[e] siècle jusqu'à la fin du XVIII[e] et de l'ancien régime, ce qui prouve sa puissance. « Qu'est-ce que le député d'un bailliage ? » se demande Talleyrand-Périgord, évêque d'Autun, à l'Assemblée Constituante dans sa séance du 7 juillet 1789 (4) : « C'est l'homme que *le bailliage charge de vouloir en son nom*, *mais de vouloir comme il voudrait lui-même*, *s'il pouvait se transporter au rendez-vous général*... Qu'est-ce que le mandat d'un député ? *C'est l'acte qui lui transmet les pou-*

(1) On trouve souvent aux États généraux de la période que nous examinons une représentation corporative d'un ordre particulier ; la députation des *pays d'États* était parfois élue par les États de la province, ou tout au moins une partie de la députation de la province était élue par les États de cette province. V. Esmein, *op. cit.*, p. 510 et note 1.

(2) *Id.*, p. 512. Il en résultait que le nombre des députés du bailliage n'avait pas d'importance. V. p. 504, *op. cit.*, note 1 ; comp. notre ch. I, § I, *suprà*, p. 17.

(3) *Id.*, p. 512.

(4) V. *Moniteur universel* du 6 au 8 juillet 1789. Cette doctrine de Talleyrand fut combattue par Barrère et Lally-Tollendal. V. notre L. II.

voirs du bailliage. » Cette conception formait presque une hérésie au moment où elle était défendue par Talleyrand ; elle était, au contraire, courante aux XVIe et XVIIe siècles.

Telles sont les deux phases de la représentation dans l'ancienne France du XIVe au XVe, et du XVIe ou de la fin du XVe au XVIIe siècle. Après 1614, comme on sait, il n'y a plus eu de représentation proprement dite, ni d'États généraux, jusqu'à la fin de l'ancien régime. C'est aux États de Tours, en 1484, que nos principes semblent apparaître. La représentation était presque conçue comme une représentation de tout le peuple formant une personne morale distincte de la royauté. Ce n'étaient là que des faits et des doctrines passagères comme toutes celles du XVIe siècle, au moins en apparence.

Les États généraux des derniers siècles ne peuvent en aucune façon, au point de vue de leurs pouvoirs surtout, être comparés au Parlement d'Angleterre.

Quelles sont les causes de cette différence?

Est-ce la puissance oppressive des premiers rois Normands et la faiblesse des rois de France du moyen âge, en face de la féodalité toute puissante et de la nation divisée, comme le croit de Lolme? (1).

(1) « En Angleterre l'énorme pouvoir de la couronne sous les premiers rois Normands fit naître l'union entre la noblesse et le peuple » et ailleurs « second avantage que l'Angleterre avait sur la France : elle formait un État indivis... les extrémités du royaume se donnaient la main pour borner un pouvoir injuste. » *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglois*, 4e éd., Londres, 1785, titre I, ch. II (t. I, p.22) ; *de Lolme* conclut ainsi : « C'est à cette différence dans la constitution originelle de la France et de l'Angleterre, c'est-à-dire dans la puissance originelle de leurs rois, qu'il faut attribuer la différence si peu analogue à sa cause, de leur constitution actuelle. C'est elle qui donne la solution d'un problème, qui, je l'avoue, m'a longtemps peiné, et qui explique pourquoi, de deux

Est-ce parce qu'« il a toujours manqué aux Français ce qu'on appelle esprit ferme et constant ; l'esprit de suite », comme l'affirme le marquis d'Argenson ? (1).

Est-ce enfin parce que « ce fut la destinée ou l'instinct de la nation française de ne point vouloir sérieusement la liberté politique tant que l'égalité serait impossible » comme le croirait Augustin Thierry ? (2). Nous ne saurions le dire. Toujours est-il que les États généraux ne formèrent jamais une institution régulière et permanente. C'est du tiers-état, comme l'observe Aug. Thierry (3), « brisant le régime des ordres et réunissant tout à lui », que devait sortir en France la première vraie constitution représentative. C'est cette absence d'institutions représentatives aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, qui explique en grande partie, le caractère rationnel et mathématique des conceptions politiques et des institutions qui en sont nées au XVIII[e] siècle. Les théories politiques sont presque toujours influencées par les institutions représentatives, quand il en existe (4).

peuples limitrophes, presque sous le même climat et ayant une origine commune, l'un a atteint le comble de la liberté, l'autre s'est successivement assujetti sous la monarchie la plus absolue. » (*Op.* et éd. cités, t. I, ch. I, p. 13.) On sait que M. Boutmy reprit de nos jours la même théorie.

(1) *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États,* 2[e] édition, Amsterdam, 1784, p. 20 (chap. II).

(2) *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état,* Paris, 1853, p. 74.

(3) *Loc. cit.*

(4) « Si les États généraux avaient été réunis à des intervalles périodiques, pendant les deux derniers siècles,.. la nation se serait graduellement associée à la royauté dans la direction de notre politique intérieure et extérieure : *au lieu de disserter à perte de vue pendant quatre-vingts ans sur le Droit naturel et le contrat social,* elle aurait lentement amélioré par l'effort de sa propre volonté ses lois et ses mœurs politiques : au lieu d'assister *les bras croisés* à la dé-

C'est ce que nous allons voir rapidement chez les théoriciens politiques du XVI[e] siècle.

§ II.

La seconde moitié du XVI[e] siècle se caractérise en France par une véritable éclosion de théories sur la souveraineté du peuple et sa suprématie, ou celle de ses représentants, sur le Roi. Ces théories, cependant, sont largement influencées par l'état social et politique de l'époque. Ce sont de véritables conceptions *historiques* qu'il ne faut pas confondre avec celles des philosophes politiques du XVIII[e] siècle (1).

Les monarchomaques (2) du XVI[e] siècle conçoivent

crépitude de l'ancien régime, elle l'aurait peu à peu transformé. » Desjardins (Arthur), *États généraux* (1355-1614), *leur influence sur le gouvernement et la législation du pays*, Paris, 1871, p. 784.

(1) Ce caractère *historique* domine surtout dans le livre de François Hotman. V. Janet, *Hist. de la science politique*, t. II, p. 156 de la 2[e] éd. Ce n'est pas à dire cependant que le raisonnement, surtout le raisonnement *juridique* (théories sur le contrat de souveraineté, la prescription, etc., etc.) soit négligé par nos auteurs. V. Gierke, *Johannes Althusius*, etc., p. 148 et Janet, *op. cit.*, t. II, p. 166 (2[e] éd.).

(2) Les théories auxquelles nous faisons allusion ont eu pour point de départ la réforme et les guerres de religion. Les auteurs qui ont développé ces conceptions dans leurs écrits furent désignés par Guil. Barclaius (Barclay, un écossais vivant en France, 1546 1608) sous le nom de « monarchomaques ». V. le livre de Barclay dans Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Breslau, 1880, p. 3, note 3 ; le livre de Barclay a été publié en 1600 sous le titre de : *De Regno et regali potestate adversus Buchananum, Brutum, Boucherium et reliquos Monarchomachos.*

Les principaux monarchomaques et leurs écrits sont les suivants (V. Gierke, *op. cit.*) : Buchanan (1506-1582), *De jure Regni apud scotos dialogus*, 1579 ; Hubert Languet (?) (1518-1581) sous le pseudonyme de Junius Brutus, *Vindiciæ contra tyrannos*, Edinb., 1579 ; Boucher, *De justa Henrici III abdicatione e Francorum Regno libri quatuor*, Lugd.,

l'État, le peuple, le gouvernement représentatif autrement que les philosophes du XVIII[e] siècle. Les conceptions de ces derniers ont donné naissance aux notions de la souveraineté du peuple considéré comme l'ensemble des *citoyens*, et par conséquent à la représentation égale et proportionnelle de ceux-ci. Ce que les auteurs du XVI[e] siècle entendent par *peuple* (populus), ce n'est pas cette « Bellua multorum capitum » comme ils l'appellent, et que nous trouvons dans les œuvres de Rousseau, par exemple; la multitude est complètement haïe et méprisée par les monarchomaques (1). Ceux-ci ne sont nullement, au moins en général, des *démocrates*, au sens moderne du mot; ils sont, d'ailleurs, tous des royalistes (2).

Le peuple, pour eux, celui qui, pris dans son ensemble, comme *universitas*, est supérieur au Roi qui lui doit

1591 ; Guil. Rossaeus (Rose, évêque de Senlis), *De justa Reipublicæ Christianæ in Reges impios et hæreticos authoritate*, 1590. Franciscus Hotomannus (1524-1590) ; *Francogallia*, Genev., 1573. L'écrit anonyme (en français Lyon 1576 et en latin 1578) : *De jure Magistratuum in subditos et officio subditorum erga Magistratus* ; Marius Salomonius, *Patritius Romanus, de principatu libri VI*, Parisiis, 1578; Juan Mariana (un moine espagnol), *De rege et regis institutione*, Tolet., 1599 ; Johannes Althusius, *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, 1603.

(1) Treumann, *Die Monarchomachen. Eine Darstellung der revolutionären Staatslehren des XVI Jahrhunderts* (1573-1599), Leipzig, 1895, p. 88. Cette étude fait partie des *Staats-und völkerrechtliche Abhandlungen* publiés sous la direction de MM. Jellinek et G. Meyer, t. I, livraison I. Buchanan, Junius Brutus, Boucher lui-même qui est le plus « démocrate » des monarchomaques peut-être, comparent la multitude à une *bellua multorum capitum*. V. les citations dans Treumann, *op. cit.*, p. 55.

(2) V. par ex. Fr. Hotman dans Janet, *op. cit.*, 2[e] éd., t. II, p. 155. Comp. Weill, *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion*, Paris, 1892, p. 289 : « La question ne se posait pas entre la monarchie et la République, mais entre la royauté sans limites et la royauté modérée. » (*Op. cit.*, p. 290.)

son titre et ses pouvoirs, est formé par les *Etats généraux*, *les ordres*, *les seigneurs*, *les bonnes villes*, *les magistrati* (1) ; « noblesse, parlement, magistrats municipaux ; voilà ceux qui forment la nation, les simples particuliers ne comptent pas » (2).

L'*individu*, comme élément de l'État, n'apparaît nullement dans les théories du XVIe siècle. Les États généraux, les parlements, les bonnes villes, les magistrats sont les seuls représentants du *Peuple* (3) ; ils forment ses *tuteurs légaux* (4) ; ils sont les *consortes et ephori imperii* et ceux qui *universum populum coetum repraesentant* (5). L'assemblée des *Repraesentantes populum* est désignée par l'auteur du *Vindiciae contra tyrannos* comme *Regni quasi Epitome* (6) ; elle est à la place du peuple ; ce qu'elle décide est considéré comme ayant été décidé par le peuple (7). On revient toujours à cette idée que la loi

(1) Treumann, *op. cit.*, p. 77. Comp. note suiv.

(2) Weill, *op. cit.*, p. 121. Comp. P. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 163.

(3) Le roi, lui-même, d'après les monarchomaques, n'est qu'un simple représentant du peuple ; il serait fort difficile, observe M. Treumann (*op. cit.*, p. 74), de le distinguer dans ces théories d'un simple magistrat républicain. V. Gierke, *op. cit.*, p. 144, et note 65, et les auteurs cités parmi les monarchomaques. Le roi est qualifié comme *supremus magistratus* (*de jure Mag.*), *servus universitatis* (Salomonius), *minister Reipublicæ*, *servus regni* (Junius Brutus), etc., etc. On voit par là que, pour employer la distinction que fera plus tard Bodin, *la forme de l'État* est plutôt *populaire*, *la forme du gouvernement* étant *royale*.

(4) On voit par là que les monarchomaques sont influencés par l'ancienne conception de la représentation légale dans la société féodale. V. notre § I.

(5) Junius Brutus, *Vindiciæ contra tyrannos*, questio III. L'auteur du *de jure magistratuum*, qu. 6-7 considère l'assemblée des *ordines sive status* comme *defensores ac protectores jurium ipsius supremæ potestatis*, d'après Gierke, *op. cit.*, p. 217 et note 20.

(6) Quest. II et III.

(7) Gierke, *op. cit.*, p. 216 et p. 217, note 20.

doit être adoptée par le peuple, mais le peuple n'existe, en quelque sorte, que dans la personne de ses *repraesentantes*, de ses *ephori*, c'est-à-dire, des ordres, des magistrats (1), etc. Les *ordines* envisagés comme *comitia Regni* ont la *majestas* d'après Boucher ; ils sont *idem*, ils coïncident avec le *Regnum* et la *Respublica* (2). Le *concilium publicum* des trois ordres, d'après François Hotman, possède la *sacrosancta auctoritas* (3). On voit par ces exemples que la notion de la représentation est assez vague chez les monarchomaques (4). Elle porte dans tous les cas une large empreinte *aristocratique* (5). Elle est, croyons-nous, fortement influencée par l'esprit de la représentation française et anglaise des XIVe et

(1) Treumann, *op. cit.*, p. 77 ; il n'y a que Buchanan qui, dans son *De jure Regni apud Scotos dialogus* (1579), demande que la loi, votée par l'assemblée, soit déférée au peuple, qui vote ainsi directement sur referendum. V. Treumann, *loc. cit.* Voici le passage topique cité par Gierke, *op. cit.*, p. 216, note 19 : « Ex omnibus ordinibus selecti ad Regem in consilium coïrent ; deinde, ubi apud eos προβούλευμα factum esset, id ad populi judicium deferetur. » (*De jure Regni*, p. 30.) On sait que, déjà au XIVe siècle, Marsile de Padoue, dans son *defensor pacis* disait : « Demonstrare scilicet legum latoris auctoritatem humanam, *ad solam civium universitatem*... pertinere... tentabimus » (d. pac., I, c. 12) ; comp. l. III, conclusio 6. V. Treumann, *op. cit.*, p. 24 et P. Janet, *op. cit.*, t. I, 2e éd., p. 498 et suiv. ; Eichthal, *Souveraineté du peuple*, etc., p. 32 et s. Mais pour Marsile de Padoue, l'État, la société n'est pas non plus une réunion *d'individus* ; cet auteur du XIVe siècle a une conception *organique* de l'État. Les six états ou classes (*agriculteurs, artisans, commerçants, le sacerdoce, la magistrature, l'armée*) forment les organes principaux de ce corps vivant, qu'on appelle la société civile (d'après Franck, *Réformateurs et publicistes de l'Europe au moyen âge*, Paris, 1864, p. 140 et s.).

(2) *De justa Henrici III abdicatione*, L. II, c. 20 et L. III, c. 8 et (*idem*) L. I, c. 9.

(3) *Franco-Gallia*, c. 13-24 surtout, c. XIV : les États généraux, les ordres ont *auctoritatem sanctam inviolatamque*.

(4) *Sic* : Gierke, *op. cit.*, p. 216.

(5) Gierke, *op. cit.*, p. 217 et les citations de la note 22,

XV[e] siècles et même de la première moitié du XVI[e]. La représentation est plus ou moins *légale* et *corporative* ; le gouvernement est *direct* (1), peut-on dire, sans trop exagérer. Dans les théories des monarchomaques le *peuple souverain* et ses *tuteurs* se confondent (2). Ce sont les *Ephori* (3), les *ordines* etc. qui sont dans leur

(1) V. notre § I de ce chapitre, et *suprà*, p. 18. Le gouvernement « représentatif » de la presque totalité des monarchomaques ne se distingue pas nettement, croyons-nous, du gouvernement « direct » réclamé par Buchanan en matière de législation.

(2) V. cependant la doctrine de Junius Brutus, *Vind. con. tyrannos Q. III* : « Consortes et ephori imperii ...*qui a populo auctoritatem acceperunt* » ; « qui universum populum cœtum representant ». J. Althusius, dans sa *Politica*, parue en 1603, bien que partisan d'une *représentation du peuple* (V. Gierke, *op. cit.*, p. 217), évite soigneusement de s'écarter de la souveraineté du *peuple*. Les *ephori*, comme le roi, ne sont que des *mandataires* du peuple dont ils ne font qu'*exercer* les droits de souveraineté ; le peuple peut leur enlever sa confiance et retirer le mandat donné, toutes les fois que ceux-ci violent leurs engagements ou leurs devoirs. V. Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 55-56. V. Gierke, *op. cit.*, p. 217 et le passage cité p. 218, note 24 (*Politica* d'Althusius, c. 9, § 22-23) : « Ab hoc corpore, post Deum, profluit omnis potestas legitima in hos quos Reges *Optimatesve* vocamus. Corpus igitur hoc consociatum Rex, Princeps *Optimatesve* superius agnoscunt, *a quo iidem constituuntur, removentur, dejiciuntur at exauctorantur.* » C'est pour la même raison que les *Ephori* ne peuvent pas aliéner ou transmettre ou laisser se prescrire les droits de souveraineté qu'ils exercent ; « ita penes Ephoros, non Rempublicam et populum, summum Reipublicæ jus esset. » (*Politica*, c. 18, n° 128.) Mais, dans le système d'Althusius lui-même, la délégation (puisque délégation il y a) qui constitue la représentation du peuple, est *corporative* ; *l'État* (*politia, imperium, regnum, populus, respublica*) est définie par Althusius (*Politica*, c. 9, § 1) : « Universalis publica consociatio, qua civitates et provinciae plures ad jus regni mutua communicatione rerum et operarum, mutuis viribus et sumptibus habendum, constituendum, exercendum et defendendum se obligant. » Les membres de l'État ne sont ni les *particuliers*, les *individus*, ni les *collegia privata*, mais *les villes* et *les provinces* qui contractent réciproquement pour former l'*universitas*, l'*État*, le *peuple*. V. dans Gierke, *op. cit.*, p. 25 (v. p. 23, 27.

(3) Par ce nom, les monarchomaques, Althusius notamment, dé-

ensemble supérieurs au Roi. Le Prince est *major singulis*, mais il est *minor universis* (1). L'État, le *Regnum* n'est pas l'ensemble des *citoyens*, mais bien l'ensemble composé des États généraux, des villes, des magistrats, etc., etc. Cet ensemble forme une *Universitas*, une *consociatio politica particularis* (2). Il ne faut donc pas se méprendre sur le sens de cette définition de François Hotman (3) : *Rex princeps est unicus ac singularis* ;

signent les *magistrats* qui sont chargés de défendre les droits du peuple contre et en face du roi. V. Gierke, *op. cit.*, p. 30 ; ils sont qualifiés par Althusius (*Politica*, c. 18, § 49) : « Patricii ; seniores ; status et regni primores ; officiarii regni ; pacti inter magistratum summum et populum initi vindices ;... censores summi magistratus ; inspectores ; censores honoris regni etc. ».

(1) V. les *Vindiciæ contra tyrannos*, Quest. III « *Ut universi domini, ita singuli fratrum loco censendi sunt* » par rapport au roi. Le « peuple » ainsi *corporativement* conçu est *major, superior, potior, dominus*. Voici les auteurs cités par Gierke, *op. cit.*, p. 144, note 62 : *de jure magistratuum*, q. 5 et 6. Rossaeus (G. Rose), c. 2, § 11. Boucher, I, c. 10-17 ; Mariana, I, c. 8. Johannes Althusius, *op. cit.*, c. 18, § 49, appelle également les *Ephori* « fratres summi magistratus » (V. Gierke, *op. cit.*, p. 30, note 17).

(2) Gierke, *op. cit.*, p. 23 et suiv.

(3) Franç. Hotomani, *Franco-Gallia*, Genevae, 1573, c. XV ; Fr. Hotman, après avoir distingué le *Rex* et le *Regnum*, essaie de prouver la supériorité de ce dernier, du « peuple » sur le roi. Voici ce que nous lisons dans le ch. XV de l'éd. citée : «... Ut igitur non pupillus tutoris, non navis gubernatoris, non exercitus imperatoris ; sed contra hi causa illorum instituti sunt : *ita non populus Regis sed Rex populi causa quæsitus ac repertus est. Potest enim populus sine Rege esse, ut qui optimatum aut suo ipsius concilio paret. At sine populo ne fingi quidem cogitando Rex potest* ». Mais encore une fois, il faut, en lisant ce passage, se débarrasser complètement de la notion du *Peuple* que nous nous faisons aujourd'hui, depuis Rousseau surtout. Une argumentation analogue, sinon identique, en faveur de la souveraineté du peuple se trouve dans Antigone de Sophocle, V. 734-739 : ΚΡΕΩΝ : *πόλις γὰρ ἡμῖν ἁμὲ χρὴ τάσσειν ἐρεῖ* ; ΑΙΜΩΝ : *πόλις γάρ οὐκ ἔσθ᾽ ἥτις ἀνδρός ἐσθ᾽ ἑνός*. ΚΡΕΩΝ : *Οὐ τοῦ κρατοῦντος ἡ πόλις νομίζεται* ; ΑΙΜΩΝ : *Καλῶς ἐρήμης γ᾽ ἂν σὺ γῆς ἄρχοις μόνος*. [Créon, Est-ce donc le peuple qui me dira ce que je dois ordon-

Regnum vero ipsa civium ac subjectorum universitas.

La notion du *citoyen*, de l'*individu* ayant des *droits politiques* est complètement étrangère aux monarchomaques ainsi que le gouvernement représentatif *électif* et vraiment *national*. Les droits du « peuple » souverain sont exercés par ses représentants *légaux* et *perpétuels*, peut-on dire, car ce sont des *personnes morales* ou des personnes investies des *fonctions publiques* qui ne dépendent pas de la vie de leurs titulaires ; de telle sorte que le « peuple », si on le considère comme ayant une existence distincte de celle de ses *tuteurs*, n'existe guère qu'en théorie. Ce sont les *optimates*, les *Ephori*, qui interviennent au nom du peuple dans ce contrat solennel entre Dieu, le roi et le peuple, dont parle l'auteur du *Vindiciae contra tyrannos* (1), et par lequel

ner ? Aemon : *Il n'y a pas d'État qui appartienne à un seul homme.* Créon : L'État, n'est-il donc pas réputé appartenir au souverain ? Aemon : *Tu gouvernerais bien étant seul un pays désert* !] La vraie formule sur ce point a été trouvée par J.de Maistre, l'auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* : « Le grand ressort, dans la montre n'est point fait pour le balancier, ni celui-ci pour le premier mais chacun d'eux pour l'autre ; et l'un et l'autre pour montrer l'heure, *point de souverain sans nation, comme point de nation sans souverain.* » Du pape I, *La souveraineté* (p. 163, *petit. bib. nat.*) ; François Hotman, pour revenir à notre auteur, est empreint d'esprit aristocratique, si je puis dire ainsi (V. Gierke, *op. cit.*, p. 147) ; il veut le rétablissement de la monarchie française traditionnelle, qu'il dénature un peu, il est vrai. Son système, si l'on peut appeler ainsi sa théorie historique, est une monarchie aristocratique qui ne mène nullement « au gouvernement populaire » comme dit M. P. Janet, *op. cit.*, t. II, 2e éd , p. 155.

(1) Sur ce contrat social, ou plutôt, de souveraineté (Herrschaftsvertrag) V. Gierke, *op. cit.*, p. 98. Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 53 et s. (cet auteur dit justement que cette forme de la théorie du contrat (Herrschaftsvertrag) constitua la principale arme par laquelle le droit du princè fut attaqué). P. Janet, *op.* et éd. cités, t. II, p. 159 et suiv. E. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, Paris, 1895, p. 38 et suiv. Ce contrat social n'a rien de com-

le roi *élu* par Dieu (*electio*) est *constitué* (*constitutio*) par le peuple.

Ce sont les *optimates* et les *Ephori* qui seuls ont le droit et le devoir (1) d'exercer les droits et les devoirs (2) qui découlent de ce contrat pour le peuple. Ce sont eux seuls, et non les simples particuliers, ou le peuple proprement dit dans son ensemble, qui doivent et qui peuvent exercer ce droit de résistance envers le prince, qui constitue le point central du système de nos auteurs (3). Les représentants légaux du peuple peuvent et doivent seuls résister contre le prince qui n'observe pas les clauses de ce contrat et qui viole ses engagements envers Dieu ou envers le peuple, en un mot contre le *tyrannus quoad exercitium* (4) ; le peuple ou les parti-

mun avec les théories qui dominent le contrat social de Rousseau ; le contrat social d'après Rousseau donne naissance à la société en même temps qu'au peuple, le corps politique ; les parties contractantes ce sont les hommes, les *individus* libres et *égaux*. Les monarchomaques, au contraire, ne s'arrêtent pas beaucoup sur l'origine de la société, du peuple ; ils se contentent de l'examen des rapports entre celui-ci et le roi (V. Gierke, *op. cit.*, p. 98) ; leurs théories sont d'ailleurs *corporatives* et nullement *atomistiques*, comme celles de Rousseau.

(1) S'ils n'agissent pas, ils tombent sous le coup de l'action de la tutelle. *Ni faciant, actione tutelæ tenentur (vindic. contra tyrannos,* quest. II), les théories juridiques du droit privé sont constamment invoquées par Hubert Languet. V. P. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 156 et suiv. et p. 166.

(2) Il s'agit de devoirs envers Dieu, puisque le peuple s'oblige envers Dieu également dans ce contrat. V. P. Janet, *op. cit.*, t. II, p. 161.

(3) Gierke, *op. cit.*, p. 309.

(4) Gierke, *op. cit.*, p. 146. Le *peuple* ne peut résister contre le *tyrannus quoad exercitium* que par l'intermédiaire de ses représentants. V. P. Janet, *op. cit.*, t. II, p. 172 (2e éd.), et Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 55. On voit donc que nous avions raison de dire que la souveraineté du peuple proprement dite n'existe qu'en théorie chez les Monarchomaques. Fr. Hotman le dit presque formellement ; les États généraux, les ordres, possèdent *auctoritatem sanctam inviolatamque*. V. *Franco-Gallia*, c. XIV. Th. Smith, en Angleterre, ne disait

culiers, au contraire, peuvent et doivent résister contre l'usurpateur, le *tyrannus quoad titulum* (1). Chaque magistrat forme un fonctionnaire *public*, un représentant du peuple et ne dépend que de lui et non du roi (2).

Dans le contrat intervenu entre Dieu, le roi et les représentants du peuple, chacun de ces derniers contracte individuellement (3). Il en résulte que chaque représentant du peuple peut agir isolément et prendre l'initiative d'une résistance contre le roi devenu tyran (4).

Cette doctrine, soit dit en passant, était conforme à la pratique des guerres de religion au XVIe siècle ; des villes isolées se révoltaient souvent contre le pouvoir royal (5). On voit, par cette doctrine sur le droit de résistance, que les monarchomaques n'avaient pas une

pas autre chose à propos du Parlement : « In comitiis parlamentariis posita est omnis augustae absolutaeque potestatis vis. » (*De rep. anglorum*, L. II, c. II) V. *suprà*, p. 17 et note 4.

(1) Gierke, *op. cit.*, p. 146 et P. Janet, *op. cit.*, t. II, 2e éd., p. 171 et 173. V. sur le tyrannicide, Gierke, *loc. cit.*, et le *De rege et regis institutione* de Mariana (1599), analyse dans P. Janet, t. II, 2e éd., p. 212 et suiv. (d'après M. P. Janet, le *De rege* date de 1603). Il est curieux de comparer à cette doctrine l'article 27 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793 : « Que tout individu qui usurperait la souveraineté, *soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.* »

(2) V. le *De jure Magistratuum*, quest. VI, les « magistratus subalterni » ne dépendent pas du « summus magistratus » ; mais seulement « ab ipsa supremitate », « a summa illa imperii seu regni δυνάμει et auctoritate » ; ce ne sont que : *officiarii Regni non Regis*. V. Gierke, *op. cit.*, p. 147, note 75. Comp. Fr. Hotman, *Franco-Gallia*, c. XIX et XXVI (*Ministri Regis et Regni*).

(3) Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 56, et P. Janet, *op. cit.*, 2e éd., t. II, p. 164.

(4) Treumann, *loc. cit.*, et Gierke, *op. cit.*, p. 310. V. aussi p. 243; Sur ces théories on peut consulter aussi l'ouvrage de M. Baudrillart, *Bodin et son temps, tableau des théories politiques et des idées économiques au XVIe siècle*, Paris, 1853, et P. Janet, *op. cit.*, t. II, p. 164.

(5) V. l'ouvrage cité de M. G. Weill, *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion*, Paris, 1892.

conception bien nette de l'*unité* de l'État (1). L'idée de fédéralisme est souvent très puissante chez eux, ainsi que la conception corporative de l'État (2). Leur mérite est d'avoir distingué l'État, le *regnum*, le *populus*, qui est « un fleuve qui coule sans cesse (3) » de la personne du roi et des *optimates* ou des magistrats. Il n'en reste pas moins vrai que toute la doctrine des monarchomaques, au point de vue bien entendu qui nous intéresse dans cet ouvrage, se résume en deux mots : *représentation légale et individualisme collectif* (4). Au point de vue de l'histoire de nos principes sur la représentation politique, les théories des monarchomaques ne constituent presque pas un progrès. Elles présentent les deux caractères fondamentaux de la représentation des XIV[e] et XV[e] siècles (5) : *représentation légale et individualisme collectif*. Ces doctrines pouvaient donner naissance à une monarchie féodale tempérée, aristocratique et parlementaire (6), comme était l'Angle-

(1) *Sic* Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 56.

(2) V. les développements donnés par Gierke, *op. cit.*, p. 243, ch. V intitulé, *Die Idee des Fœderalismus*, V. aussi p. 21 et suiv.

(3) Ce mot est de l'auteur du *Vindiciæ contra tyrannos*. V. dans P. Janet, *op. cit.*, t. II (2[e] éd.), p. 166. Cette comparaison ingénieuse se trouve dans Aristote ; voici ce que nous lisons dans la *Politique*, L. III, c. I, § 13 : « *τὴν αὐτὴν εἶναι φατέον πόλιν, καίπερ αἰεὶ τῶν μὲν φθειρομένων τῶν δὲ γινομένων ; ὥσπερ καὶ ποταμοὺς εἰώθαμεν λέγειν τοὺς αὐτοὺς καὶ κρήνας τὰς αὐτάς, καίπερ ἀεὶ τοῦ μὲν ἐπιγινομένου νάματος τοῦ δ' ὑπεξιόντος.* » [Il faut dire que l'État est toujours le même, bien que les hommes y meurent et y naissent ; de même nous avons l'habitude de dire, que les fleuves et les sources sont les mêmes bien que l'eau y coule sans cesse.]

(4) On se rappelle l'expression si frappante d'A. de Tocqueville dans son *Ancien régime*, V. notre § 1.

(5) V. notre § I.

(6) Telle que la rêvait ou croyait la trouver dans la constitution de l'ancienne France, François Hotman. V. dans Gierke, *op. cit.*, p. 147 et p. 217. L'idéal, du reste, de tous les monarchomaques

terre au XVI° siècle, mais nullement à une République fondée sur la souveraineté du peuple, telle que nous l'entendons aujourd'hui. La représentation vraiment *nationale*, élective, « individuelle » (1) et proportionnelle est aussi loin de la conception des monarchomaques sur ce sujet, que des institutions politiques des XIV°, XV° et XVI° siècles. Ces doctrines ont pu exercer une certaine influence sur la philosophie politique du XVIII° siècle, grâce à l'apparition de « ce nouvel acteur sur la scène », le peuple (2), et par les discussions sur la base et le fondement juridique du pouvoir ; elles auraient été par là un progrès sur la conception de la représentation politique au moyen âge. M. Paul Janet dit avec raison que le XVI° siècle a porté « des coups ter-

est, à peu de différences près, le même que celui de l'auteur de la *Franco-Gallia*. V. Weill, *op. cit.*, p. 290.

(1) On sait ce que nous entendons par ce mot ; la participation de tous les *citoyens*, les *individus*, à la nomination des représentants de la nation. Saint Thomas d'Aquin, au XIII° siècle, professe une doctrine bien plus favorable à nos principes. La souveraineté, d'après l'auteur de la *Somme théologique*, aussi bien que le droit de légiférer qui en est l'attribut essentiel, appartiennent originairement *vel totius multitudinis, vel alicujus gerentis vicem* (*Summ. Theol.*, I. 2, q. XC, a. 3) ; Saint Thomas considère, en outre, comme un principe de sage politique et de bon gouvernement que : *omnes aliquam partem habeant in principatu* (*ibid.*, I. 2, q. CV, a.1). Ces doctrines sont directement influencées par la *Politique* d'Aristote (v. l. III, c. VI, § VI) : « Il est dangereux (φοβερὸν) que tous ne participent pas au pouvoir. Si, en effet, il y a beaucoup de pauvres et de gens privés de toute fonction et distinction publiques, l'État doit nécessairement contenir autant d'ennemis dans son sein. On peut leur laisser le droit de légiférer (τὸ βουλεύεσθαι) et celui de juger (τὸ κρίνειν). » Ces théories ont exercé en leur qualité de doctrines scolastiques, une influence sur l'esprit public de l'époque qu'on ne saurait en aucune façon comparer à celle exercée par les monarchomaques au XVI° siècle. Ces derniers étaient à la tête d'un véritable mouvement politique vers la monarchie tempérée, sinon libérale au sens moderne du mot.

(2) P. Janet, *op. cit.*, t. II (2° éd.), p. 259.

ribles au moyen âge » (1) ; il a par là engendré, au point de vue philosophique et politique, le XVIIIe siècle et la Révolution.

Nous ne voulons pas nier l'influence du XVI[e] siècle sur le XVIII[e] ; nous croyons seulement que ce sont moins les théories politiques en elles-mêmes, que les *discussions* sur la souveraineté du peuple, ses droits, sa représentation, qui caractérisent le siècle de la réforme. C'est ainsi que Hobbes lui-même « sans le vouloir et sans le soupçonner, a contribué peut-être *plus qu'aucun publiciste* à émanciper la raison politique (2) ». Ce philosophe a, en effet, beaucoup plus contribué, malgré lui il est vrai, à l'éclosion du *contrat social* et de la représentation *personnelle et proportionnelle du peuple souverain*, *du corps des citoyens*, que les monarchomaques du XVI[e] siècle (3). Ce n'est pas tant l'analogie dans le but poursuivi et dans les conséquences tirées d'une théorie qui constitue le lien interne des doctrines politiques dans l'histoire, c'est plutôt, le plus souvent, la parenté des points de départ et des manières de raisonner.

Les théories des monarchomaques n'ont pas, du reste,

(1) *Histoire de la science politique*, t. II (2[e] éd.), p. 262. V. aussi p. 122 et s.

(2) D'après M. Paul Janet lui-même, t. II, p. 267, *éd.* et *op. cit.*

(3) Les monarchomaques ne soupçonnent même pas l'*égalité* des hommes. Au XVI[e] siècle une pareille notion, vu l'état de la société à cette époque, ne saurait naître que difficilement. De la Boétie cependant peut être considéré à cet égard comme un véritable précurseur du XVIII[e] siècle : « Que nature, le ministre de Dieu et la gouvernante des hommes, nous a touts faicts de mesme forme et comme il semble, à mesme moule, à fin de nous entrecognoistre touts pour compaignons, ou plutost frères... ; Puis doncques que cette bonne mère nous a donné à touts figurez en mesme paste, à fin que chascun se peust mirer et quasi recognoistre l'un dans l'autre.., il ne fault pas faire doubte que nous ne soyons touts compaignons. » (*Discours sur la servitude volontaire, éd., pet. bibl. nation.*, p. 46-47.)

exercé une influence durable sur les institutions ou l'esprit public du XVII[e] siècle. Nous voyons à cette époque l'avènement de la monarchie absolue et la disparition de toute espèce de représentation politique en France. Les légistes favorisèrent l'avènement de la monarchie absolue. Bodin, par ses *six livres de la République* publiés en 1576 (1), discrédita complètement les théories

(1) Nous citons d'après l'édition française de Lyon MDXCIII. Sur Bodin on peut consulter, outre les ouvrages généraux sur l'histoire des doctrines politiques, les études de MM. Baudrillart, *J. Bodin et son temps, tableau des théories politiques et des idées économiques au XVI[e] siècle*, Paris, 1853 ; Fournol, *Bodin, précurseur de Montesquieu* ; Hancke, *Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränetät*, Breslau, 1894 ; Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft, Allgemeines Staatsrecht und Politik seit dem XVI Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 1881, p. 26-56 ; Dunning, *Bodin on Sovereignty, political science Quarterly*, v. XI, p. 82 et s. Bodin voulait un roi fort, parce que « par la souffrance et niaise simplicité d'un prince trop bon, il advient que les flatteurs, les couratiers et les plus méchants emportent les offices, les charges, les bénéfices, les dons, épuisant les finances d'un État ; et par ce moyen, le pauvre peuple est rongé jusqu'aux os et cruellement asservi aux plus grands, de sorte que *pour un tyran, il y en a dix mille.* » *Six livres de la République*, L. II, ch. IV ; or, d'après Bodin lui-même : « La tyrannie d'un prince est pernicieuse, de plusieurs encore pire », *op. cit.*, L. VI, ch. IV (« de la comparaison des trois républiques légitimes, c'est à savoir de l'État populaire, aristocratique et royal et que *la puissance royale est la meilleure* »). Voilà les vraies considérations qui expliquent l'établissement de la monarchie absolue et *niveleuse* en France au XVII[e] siècle, *contre* la féodalité. De Lolme, comme nous savons, releva ces causes. V. sur ces points Roscher, *Politik* ; *Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, 1892, p. 316. De Lolme nous paraît avoir oublié ce qu'il venait de dire et ce que Bodin, un contemporain, constate, lorsqu'il semble critiquer et reprocher au peuple de s'être tourné vers la monarchie absolue. « Les peuples opprimés, dit-il, n'ayant jamais porté leurs vues au delà du champ qu'ils cultivoient, ils étoient bien éloignés de penser à cette foule d'ordres, de corps, de privilèges et de prérogatives opposés, tous ingrédients nécessaires d'une constitution libre.. ; dans leur simplicité, ils ne voyoient de remèdes que l'établissement général des pouvoirs du roi, c'est-à-dire que le règne de la volonté

du XVI[e] siècle. Il nia tout droit aux États généraux, sauf le consentement aux impôts, conséquence de sa doctrine sur la propriété. L'égalité politique des hommes et leur droit égal à participer au gouvernement du pays trouvèrent rarement un adversaire aussi convaincu que Bodin : « Quant à la puissance de commander, que les hommes populaires veulent égaler, dit-il (1), il y a moins encore d'apparence qu'aux biens, car la sagesse et la prudence n'est pas également donnée à tous.. et qui est celui qui ne connaît à vue d'œil qu'entre les hommes *il y en a qui ont moins de jugement que les bêtes brutes et d'autres où les marques de la lumière divine sont si claires qu'ils semblent plutôt anges qu'hommes*? Et néanmoins ceux qui cherchent l'égalité, veulent qu'on baille autorité souveraine de la vie, de l'honneur et des biens aux furieux, aux ignorants, aux insensés aussi bien qu'aux hommes sages et bien entendus ; car les voix, en toute assemblée, sont comptées sans les peser ; et toujours le nombre des fous, des méchants et ignorants est mille fois plus grand que des gens de bien. » On est bien loin, comme on voit, des principes aristotéliciens sur la participation générale et égale de tous les citoyens au pouvoir, la majorité constituant la loi des décisions. Les doctrines de Bodin dominent d'une façon incontestable les idées du XVII[e] siècle. « Le Royaume de France », dit Loyseau (2), avec une certaine fierté nationale bien significative, « est la Monarchie la *mieux établie qui soit*,

d'un seul » (*Const. d'Angleterre*, éd. citée, t. I, p. 31, titre I, ch. II). L'établissement de la monarchie absolue et *niveleuse* a été, comme nous verrons (V. notre § III), une des causes qui expliquent l'introduction de la représentation rationnelle, proportionnelle et mathématique au XVIII[e] siècle en France.

(1) V. *Les six livres de la République*, L. VI, ch. IV.

(2) V. *Les œuvres de maistre* Charles Loyseau, *avocat au parlement, nouvelle édition*, Paris, MDCLXXVIII, *Traité des seigneuries*, II, 92.

et qui ait jamais été au monde, estant en premier lieu une Monarchie Royale et non pas seigneuriale, *une souveraineté parfaite à laquelle les Estats n'ont aucune part*, successive, non élective, etc. » « La principale marque *de la vraie Royauté* », d'après Lebret (1), « est d'avoir *une autorité et une puissance absolues*, dont le trône et le sceptre sont les symboles. »

Voilà l'état de notre question au XVIIIe siècle, bien facile à résumer : absence complète de toute espèce de représentation politique, monarchie absolue et « parfaite, à laquelle les États n'ont aucune part ».

Nous allons voir, cependant, comment cet état de choses favorisa la naissance de l'égalité et des théories rationnelles sur la souveraineté du peuple et l'égalité des *individus*, des *citoyens*.

§ III.

La France du XVIIIe siècle présente l'aspect d'un État centralisé où le Roi est un monarque absolu exerçant ses pouvoirs sur des individus plus ou moins égaux en fait, et semblables entre eux. Entre l'individu et la Royauté point de ces groupes, de ces corporations si vivantes et si puissantes au moyen âge. La société est sensiblement homogène et pulvérisée, le pouvoir royal fort et centralisé. Les hommes sont égaux entre eux en fait, avant de le devenir en droit (2), la majestueuse souveraineté du prince est absolue et centralisée ; on

(1) *Traité de la souveraineté du Roy* par Le Bret (V. *Les œuvres de messire C. Le Bret, nouvelle édition*, Paris, MDCLXXXIX), L. I, ch. I intitulé : « *Ce que c'est que la Royauté* ».

(2) « C'est le gouvernement d'un seul qui, à la longue, a toujours pour effet inévitable de rendre les hommes semblables entre eux. » A. de Tocqueville, *Anc. rég. et la Rév.*, L. II, ch. VIII.

n'a qu'à le déclarer déchu et à investir le peuple des pouvoirs qui appartenaient au Roi et de « *plus encore* », et on aura créé le droit public et l'état social de la Révolution. Voilà ce qu'Al. de Tocqueville a admirablement montré dans son *Ancien régime et la Révolution*. « Celui qui considère attentivement la France de l'ancien régime, écrit l'éminent auteur (1), rencontre deux vues bien contraires : il semble que tous les hommes qui y vivent... soient exactement semblables les uns aux autres. Cependant, au milieu de cette foule uniforme s'élèvent encore une multitude prodigieuse de petites barrières qui la divisent en un grand nombre de parties... j'imagine toutes ces petites barrières renversées par ce grand ébranlement lui-même ; j'aperçois aussitôt un corps social plus compact et plus homogène qu'aucun de ceux qu'on avait peut-être jamais vus dans le monde. »

La monarchie absolue de l'ancien régime combattit tous les privilèges de la noblesse, du clergé, des villes. Elle ne laissa subsister que dans la forme ceux qui survécurent à cette campagne centralisatrice, secondée par les légistes. Elle a fondé le despotisme niveleur et par là même préparé l'éclosion, ou plutôt l'explosion, de l'État populaire à la fin du XVIIIe siècle (2).

Montesquieu avec sa perspicacité géniale l'avait presque prévu. « Abolissez dans une monarchie », écrit l'auteur de l'*Esprit des lois* (3), « les prérogatives des sei-

(1) *Op. cit.*, L. II, ch. VIII intitulé « *que la France était le pays où les hommes étaient devenus le plus semblables entre eux* ».

(2) « L'absolutisme lui-même avec ses tendances niveleuses a beaucoup préparé la démocratie. » Roscher, *Politik* ; *Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, 1892, p. 316.

(3) *Esprit des lois*, L. II, ch. IV ; Hobbes et Rousseau, les deux champions du despotisme monarchique ou populaire, l'ont bien compris. On chercherait vainement la trace de privilèges dans le *Leviathan* ou le *Contrat social*.

gneurs, du clergé, de la noblesse et des villes, vous aurez bientôt un État populaire ou bien un État despotique. » L'ancienne monarchie les a bien abolies *en fait*, et elle a fondé le despotisme d'en haut. La Révolution les a abolies *en droit*, ce qui était logique (1), et elle a *continué* le despotisme mais, d'en bas, ce qui était *historique*. Le caractère *centralisé* et *atomistique* de l'État et de la société à la fin du XVIII[e] siècle et pendant le XIX[e], n'est pas un effet de la Révolution française ; celle-ci a pu accentuer ce caractère surtout par la substitution d'un nouveau souverain, le Peuple, plus absolu et beaucoup plus puissant que l'ancien, au souverain déchu, le Roi, mais elle ne l'a pas produit ; « Quelque radicale qu'ait été la révolution, elle a beaucoup moins innové qu'on ne le suppose généralement (2). » Le col-

(1) Les hommes étant semblables entre eux, leur *utilité sociale* étant la même, la différence n'existait que dans *les droits*, c'est-à-dire dans la forme ; or le droit suit plus ou moins vite, et *il faut* qu'il suive les faits ; étant donné que les hommes étaient « tous prêts à se confondre dans la même masse » (Tocq., *Anc. rég.*, L. II, ch. IX), il était *logique en même temps qu'historique* de les proclamer égaux. V. *L'ancien régime* de Taine (*Les origines de la France contemporaine*, 20[e] éd., Paris, 1896) sur « le privilège détaché du service » dont les résultats sont ainsi résumés par Taine (*ib.*, p. 76) : « Quand la souveraineté se transforme en sinécure, elle devient lourde sans rester utile, et quand elle est lourde sans être utile, on la jette à bas. » M. Rieker, en Allemagne, qu'on ne saurait pas précisément considérer comme un démocrate, admirateur du nouveau régime créé par la Révolution, avoue *pour être juste* (*um gerecht zu sein*, *op. cit.*, p. 58) que l'ancienne constitution, aussi bien en France qu'en Allemagne, ainsi que l'ancienne représentation, *devaient* être sacrifiées à l'unité de l'État : « Der von den Landesherrn angestrebten Staatseinheit *zum Opfer fallen musste* », *Die rechtl. Natur der modernen Volksvertretung*, p. 58. L'État moderne, toujours d'après M. Rieker (*loc. cit.*), ne pouvait sortir que de là. On a tout simplement fondé l'État moderne sur la dissolution des anciens ordres en atomes ; et de ces atomes on a fait la base du nouvel État, les *citoyens* (V. Rieker, *op. cit.*, p. 58).

(2) A. de Tocqueville, *loc. cit.*

lectivisme, politiquement parlant, individualiste qui caractérise l'État et la société des XVIII[e] et XIX[e] siècles, s'est substitué progressivement à l'individualisme collectif du moyen âge. Au fur et à mesure que l'État se centralisait et aboutissait à l'*unité collective*, l'élément constitutif de la société du moyen âge, le groupe, se désagrégeait et donnait naissance à l'unité individualiste de la société moderne, à l'unité constitutive de l'État: l'individu, le citoyen (1). Cette transformation accomplie ou achevée sous la Révolution (2), explique, en grande partie, le caractère *national, atomistique* et *proportionnel* de la représentation politique sous la Révolution et pendant le XIX[e] siècle. Aussi devons-nous donner un aperçu sommaire des doctrines politiques centralisatrices et atomistiques des XVII[e] et XVIII[e] siècles qui ont donné naissance, en grande partie, à l'État centralisé et atomistique des XVIII[e] et XIX[e] siècles. Déjà au XVI[e] siècle on peut voir certaines tendances centralisatrices et atomistiques (3). Par leur conception du peuple, envisagé dans son ensemble comme un corps souverain et supérieur au Roi, les monarchomaques peuvent être considérés comme ayant contribué à la formation de la conception unitaire de l'État (4). Mais

(1) Comp. *suprà*, p.104-105, sur l'importance de cette évolution au point de vue qui nous intéresse dans ce travail : la représentation de *tous* et la protection de la *minorité*.

(2) Elle était presque accomplie avant la Révolution ; aussi rien n'est-il aussi mal fondé que ce reproche de M. A. Prins, *La démocr. et le règ. parl.*, 2[e] édit., 1887 : « Les hommes de la Révolution française avaient dans leur généreux enthousiasme rompu avec la *tradition* (!) et dispersé aux quatre vents du ciel *les moissons des siècles écoulés*. » C'est la monarchie absolue de l'ancien régime qui, dans son *intérêt égoïste*, et souvent mal entendu, avait *établi* la tradition atomistique.

(3) V. Gierke, *J. Althusius, und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, p. 234 et 243.

(4) V. *suprà*, p. 124-125, cependant. C'est surtout chez Junius Brutus

c'est surtout Jean Bodin qui, au XVIe siècle, représente les véritables tendances centralisatrices sinon atomistiques ; par sa théorie de la *souveraineté indivisible* (1) au profit du prince, Bodin contribue à l'établissement de la monarchie centralisatrice. Nous avons déjà dit que Bodin a contribué puissamment à l'établissement de la monarchie absolue en France sur les ruines de l'ancienne féodalité (2) ; il peut donc à bon droit être considéré comme un précurseur de l'État centralisé et atomistique du XVIIIe siècle. Il ne faut pas croire cependant que Bodin soit un *individualiste*, partisan de la doctrine atomistique de l'État : Il y a d'abord un *groupe primordial*, la famille, qui est considéré par Bodin (il l'était déjà par Aristote) (3) comme de droit naturel. C'est pour lui « l'image de la Société et de l'État (4) ».

que la notion fédéraliste et non centralisatrice domine. Chez les monarchomaques catholiques, au contraire, les tendances centralisatrices sont beaucoup plus manifestes. V. Gierke, *op. cit.*, p. 243. Les principes de l'organisation de l'église catholique et ceux de l'église réformée représentent les premiers la centralisation et les seconds le fédéralisme.

(1) V. sur ce point les observations de M. Hanke, *Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränetät*, p. 43. Bodin considère la souveraineté comme un élément constitutif, le premier de tous, de l'État. La République, c'est-à-dire l'État, est définie par Bodin : « Un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun *avec puissance souveraine.* » *Les six livres de la République*, L. I, ch. I. Loyseau également au XVIIe siècle considère la souveraineté absolue et indivisible comme inséparable de la notion de l'État: « La souveraineté est la forme qui donne l'Estre à l'Estat, mesme l'Estat et la souveraineté prise *in concreto*, sont synonymes. » (*Traité des seigneuries*, ch. II, 6e éd. citée. Sur Bodin envisagé comme ayant introduit la notion de la souveraineté dans l'État), V. Fr. Pollock, *Introduction à l'étude de la science politique*, tr. fr., p. 79 et suiv.

(2) V. § II.

(3) V. *Politique*, L. I, ch. I, § 6. « οἰκία πρώτη » (la famille a été la première).

(4) *Six livres de la République*, L. I, ch. II.

Sa définition de l'État, comme celle d'Aristote (1) est, si je puis m'exprimer ainsi, corporative; l'État d'après Bodin est « un droit gouvernement de *plusieurs ménages* et de ce qui leur est commun » (2).

L'auteur des *six livres de la République* se dresse en défenseur convaincu « des corps et collèges, états et communautés (3) ». « Il y en a qui sont d'avis, dit-il (4), que tous corps et collèges soient abolis. Ils ne regardent pas que la famille et la République même ne sont rien autre chose sinon communautés ». Les groupes, autres que la famille, ne sont pas à proprement parler aussi *naturels* que cette dernière, d'après notre auteur. Ils existent avant l'État, mais, une fois celui-ci constitué, il doit prendre certaines mesures *administratives* contre les dangers qui peuvent résulter de l'existence de ces collèges et corporations dans son sein (5).

On voit par là que Bodin peut être considéré comme un précurseur des doctrines centralisatrices et peut-être même *atomistiques* sur l'État. Les *six livres de la République*, cette « *somme de la politique* au XVI[e] siècle » comme les appelle M. Baudrillart (6), nous donnent

(1) L'union durable de plusieurs familles (de οἶκοι) constitue la bourgade (κώμη) (*Politique*, I, I, § 7), plusieurs bourgades forment l'État (πόλις) « Ἡ δ' ἐκ πλειόνων κωμῶν κοινωνία τέλειος πόλις ἤδη » (*La société formée par plusieurs bourgades constitue la cité, l'État parfait. Politique*, I, I, 8. « πόλις δὲ ἡ γενῶν καὶ κωμῶν κοινωνία ζωῆς τελείας καὶ αὐτάρκους » *Polit.*, L. III, c. V, § 14 (l'État est la communauté des familles et des bourgades (des lieux) en vue d'une vie parfaite et satisfaisante, se suffisant à elle-même).

(2) *Six livres de la République*, L, I, ch. I.

(3) C'est le titre même du chapitre VII du Livre III de la *République*.

(4) *République*, L. III, ch. VII.

(5) *Loc. cit.*, V. aussi Gierke, *op. cit.*, p. 241 et note 35 (M. Gierke cite d'après la traduction latine de l'ouvrage, par Bodin même). Comp. Baudrillart, *Bodin et son temps*, Paris, 1853.

(6) *Bodin et son temps*, p. 109.

une idée assez exacte des nouvelles tendances vers la centralisation et la conception atomistique de l'État qui commencent à se faire jour à la fin du XVI[e] siècle.

Avec le XVII[e] siècle ces conceptions se développent en intensité et en étendue (1). Suarez, dans son *Tractatus de legibus ac Deo legislatore* (2), explique l'origine de l'État et de la souveraineté par un véritable *contrat social*. L'État est un *corpus mysticum*, *quod moraliter dici potest per se unum* (3), formé par le libre *consentement* de la *multitude*, qui est originairement le corps en qui réside le pouvoir, la souveraineté (4). Ce n'est pas tant par sa théorie sur le contrat social en général, conception qui est vieille, peut-on dire, comme le monde, que Suarez doit attirer notre attention (5) ; ce

(1) Gierke, *op. cit.*, p. 234 et suiv. (ch. V, intitulé *Die Idee des Foederalismus*).

(2) Nous nous sommes servi de l'édition de Lyon 1619. Bien que le livre ait été publié au XVII[e] siècle, on peut considérer les doctrines qu'il contient comme se référant au XVI[e]. M. Paul Janet expose ces doctrines dans la partie de son ouvrage consacrée au XVI[e] siècle, « l'auteur (Suarez) étant évidemment un homme de cette époque ». *Hist. de la sc. pol.*, 2[e] édit., t. II, p. 176, note 1.

(3) « Alio ergo modo consideranda est *hominum multitudo*, quatenus speciali voluntate seu communi consensu *in unum corpus politicum* congregantur uno societatis vinculo et ut mutuo se juvent in ordine ad unum finem politicum, quomodo efficiunt *unum corpus mysticum, quod moraliter dici potest se unum, illudque consequenter indiget uno capite.* » Suarez, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore.* Lugduni, MDCXIX L. III (intitulé, *De lege positiva*), c. II.

(4) « Dicendum ergo est, hanc potestatem ex sola rei natura in nullo singulari homine existere, sed in *hominum collectione.* » *Op. et loc. cit.* Suarez cite en faveur de sa doctrine un grand nombre d'auteurs scolastiques. « N'est-il pas étrange », remarque M. Paul Janet (*op. cit.*, t. II, 2[e] éd., p. 185, note 1), « de voir ici cette nuée de scolastiques, appelés à déposer en faveur de cette doctrine, qui devait mettre l'Europe en feu quelques siècles plus tard ? »

(5) La conception de l'État ou de la société fondée sur un contrat, exprès ou tacite se trouve déjà dans Diog. Laërte, X, 150. Le droit naturel d'après Epicure « est une espèce de contrat conclu dans le but

qui est intéressant à notre point de vue, dans la conception de cet auteur c'est sa théorie *sur l'unité de l'Etat*, fondé sur un élément moral, le consentement de la *multitude* souveraine.

de ne pas nuire et de ne pas être lésé. » (*Συνθήκη τις ὑπὲρ τοῦ μὴ βλάπτειν μηδὲ βλάπτεσθαι*). Cicéron définit la République, le peuple : « Populus autem non omnis cœtus hominum quoque modo congregatus, sed cœtus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione sociatus. » (*De Republica*, I, 25.) Le contrat social ou plutôt le contrat de souveraineté (*Gesellschaftsvertrag-Herrschaftsvertrag*) forme le point central des doctrines de certains monarchomaques, par exemple de l'auteur (H. Languet) du *Vindiciae contra tyrannos*, ou de Salamonius (Treumann, *op. cit.*, p. 52), ou de J. Althusius. Mais c'est un contrat *corporatif* (V. notre § II). Nous nous expliquons : D'après Johannes Althusius, l'État et la société reposent sur des contrats successifs ; les corporations, les communes, la famille elle-même (dans ce dernier cas, c'est une simple fiction, la famille étant un fait *naturel* et *nécessaire* d'après Althusius) sont fondées sur des *contrats, des conventions*. L'État lui-même ne résulte et ne tire ses droits de souveraineté que d'un contrat social intervenu *non entre les individus, mais entre les groupes ci-dessus nommés*. L'État ne résulte point *directement de l'individu*, mais bien d'une série *de corporations intermédiaires* entre lui, État, et l'individu (d'après Gierke, *op. cit.*, p. 99-100 et p. 25). Il ne faut donc pas considérer comme impliquant *l'État centralisé et atomistique* à la Rousseau la définition suivante de l'État donnée par J. Althusius (*Politica*, c. 9 § 1) : « Universalis publica consociatio, *qua civitates et provinciae plures... se obligant.* » (Gierke, *op. cit.*, p. 25 et notre § II). M. Gierke, cependant, considère J. Althusius comme le véritable précurseur de *l'école du droit de la nature et des gens*, et même de Rousseau. V. p. 100 de l'ouvrage cité de M. Gierke, où il est dit qu'Althusius, grâce à son système sur le *contrat social*, est en avance sur son temps. Grotius, d'après M. Gierke (*ib.*, p. 101), est directement inspiré par Althusius. Rousseau, lui-même aurait Althusius comme précurseur. V. Gierke, *op. cit.*, p. 9. Th. Smith, en Angleterre à peu près à la même époque, dans son *De republica Anglorum libri tres* (MDCXXX), donne une définition de la République qui se rapproche de celle de Suarez : « Remp. igitur, *hominum liberorum in unum coactam multitudinem*, mutuis inter se voluntatibus et pactis conventis constantem, ut se... » Th. Smith, *op. cit.*, L. I c. X intitulé « Quid sit respublica, et quae ejus partes explicatur. » Sur l'histoire de la théorie du contrat social on peut consulter tout spécialement les ouvrages sui-

La théorie du contrat social *atomistique* fut professée par l'école du droit de la nature et des gens aux XVIIe et XVIIIe siècles. Les caractères communs de la théorie de ces auteurs avec celle de Rousseau sont très nombreux, toujours, bien entendu, au point de vue qui nous intéresse ici (1) ; l'*individu* est la base et l'origine première de la communauté politique et de la souveraineté qui, au moins originairement, réside dans le peuple (2); les hommes sont originairement libres et égaux ; l'*individu*, par le contrat social, fonde l'État et lui transmet sa souveraineté,

Hugo Grotius, le véritable fondateur de cette école, dans sa définition de l'État et sa théorie de la souveraineté, admet les principes *atomistiques* (3) et *centralis-*

vants : Gierke, *op. cit.*, ch. II (p. 76-122) intitulé : *Die Lehre vom Staatsvertrage* ; Willoughby, *An examination of the nature of the State*. New-York, 1896, le ch. IV sur « *the contract theory* » (p. 54-88). Fr. Pollock, *Introduction à l'étude de la science politique*, trad. fr., le ch. III (p. 108-152) *le XVIIIe siècle et le contrat social*, enfin Treumann, *Die Monarchomachen*, etc., p. 27, etc. etc.

(1) Les auteurs de l'école du droit de la nature sont, en effet, plutôt des monarchistes absolutistes (nous ne parlons pas de Locke). C'est ainsi, pour ne citer que Wolff, que la souveraineté est considérée par lui comme *aliénable*. « Si civitas ordinanda, seu Resp. instituenda universi inter se convenire debent, utrum imperium sibi retinere *an in personam unam vel plures idem transferre, et num certa lege transferre velint*.....imperium a populo in alium transferri potest vel quo ad exercitium, *vel quo ad ipsam svbstantiam* ». Ch. Wolfii, *Jus naturae*, etc., p. VIII, c. I, §§ 37, 39.

(2) V. sur ces caractères du *contrat social*, Gierke, *op. cit.*, p. 105 et suiv.

(3) « Est autem civitas *coetus perfectus liberorum hominum*, jurisfruendi et communis utilitatis causa sociatus. » Grotius, *De jure Belli ac Pacis*, L. I, c. I, § XIV, I, 1. L'ouvrage fut publié en 1625, nous citons d'après l'édition d'Amsterdam 1735. Sur l'influence de J. Althusius sur Grotius et sur sa définition de l'État, d'après M. Gierke, V. *op. cit.*, p. 101 et note 69. Grotius, cependant, d'après nous, est non moins influencé par Aristote (« *φύσει μέν οὖν ἡ ὁρμή ἐν πᾶσιν ἐπὶ τὴν τοιαύτην κοινωνίαν* » *Politique*, L. I, c. I, § 12. Le désir

tes (1) du contrat social. Puffendorf, l'auteur du *De jure naturae et gentium libri octo* (1672) et du *De officio hominis et civis secundum legem naturalem* (1673), professe des doctrines analogues sinon identiques (2). Wolff admet l'existence du contrat social, sur lequel il fonde l'État (3) ; le Peuple dans la démocratie, formant *une personne morale*, est titulaire de la souveraineté (4) qui réside originairement en lui (5).

de s'associer, la tendance vers la société est naturelle chez les hommes), lorsqu'il considère comme une des choses propres à l'homme le désir de s'associer. « Inter haec autem, quae homini sunt propria est appetitus societatis. » *De jure belli ac pacis prolegomena*, c. 6, V. Sur le *contrat social*, c. 15-16 ; sur les droits de l'État résultant de l'*individu*, V. II, c. XX (le droit de punir « *initio penes singulos* »), et L. III, c. II, § 6.

(1) L'État forme une personne morale qui est le *sujet* commun de de la souveraineté : « Subjectum ergo communae summae potestatis esto civitas ». *De jure belli ac pacis*, L. I, c. III, § VII, n° 3.

(2) V. *De jure naturae et gentium*, L. VII, c. II, et *De off. hom. et civis*, L. II, c. VI. V. aussi notre section II, ch. I.

(3) « Atque adeo patet, *pacto hominum civitates fuisse constituendas* » Chr. Wolff, *Jus naturae methodo scientifica pertractatus* (1740-1748), Pars VIII, c. I, *De origine civitatis atque imperii publici*, § IV, comp. VIII, I, 37 *ib.*, c. II, § 202 et les notes de Vattel (nous nous servons de l'édition de Lipsiae MDCCLXVI qui contient des notes par Vattel. La doctrine de Wolff est purement *atomistique* (« universi inter se convenire debent » p. VIII, c. I, § 37. « Qui in civitatem coeunt tacite conveniunt quod parti majori visum fuerit... » VIII, c. II, § 157, comp. §§ 197, 201 etc. etc.). Sa définition de la Société et de l'État cependant rappelle celle d'Aristote(« Ἡ' ἐκ πλειόνων οἰκιῶν κοινωνία πρώτη... κώμη » pol. L. I, c. 1, 7 et 8, et ci-dessus à propos de Bodin) « Societas *inter plures domus* contracta... civitas dicitur. » P. VIII, c. I, § 5.

(4) « *Populus universus personam quamdam moralem* repraesentat, in qua tanquam *in uno subjecto* summum imperium *indivisum* residet », *J. nat.*, p. VIII, c. II, § 208.

(5) « Imperium civile originarie penes populum est », *J. nat.*, VIII, c. I, § 33 comp. *ib.* § 93 ; « populus originarie imperium habet plene, seu pleno jure ». La souveraineté cependant est aliénable d'après Wolff (VIII, c. I, § 39).

Les tendances atomistiques et centralistes de l'école se retrouvent chez Locke en Angleterre, au XVII[e] siècle. Le *contrat social* de Locke, qui suppose l'état de nature et les hommes libres et *égaux*, aboutit à l'État *un* et *atomistique* (1).

Mais c'est surtout Hobbes qui, dans le *Leviathan* et le *De cive*, représente au plus haut degré les tendances centralistes, collectivistes, en même temps qu'atomistiques, du XVII[e] siècle. Il construisit l'édifice théorique collectiviste-atomistique qui, bien qu'aboutissant au despotisme monarchique (2), produisit, en grande partie, le contrat social de Rousseau et le despotisme populaire de la fin du XVIII[e] siècle. Hobbes part de l'hypothèse de l'état de nature et du contrat social (3) : les *individus souverains* et ayant *des*

(1) « Quand *un certain nombre de personnes* sont convenues ainsi de former une communauté et un gouvernement, ils sont par là en même temps incorporés et composent *un seul corps politique* dans lequel le plus grand nombre a droit de conclure et d'agir. » *Essai sur le gouvernement civil*, ch. VII, *du commencement des sociétés politiques* (nous citons d'après la trad. franç. publiée à Londres en 1783. L'ouvragede Locke fut publié en anglais en 1690. *Essay concerning the original extent and end of civil government*).V. notre section II, ch. I.

(2) Nous avons déjà dit que les auteurs centralistes-atomistiques, qu'ils soient *libéraux* comme Locke, le champion de la monarchie tempérée, ou *absolutistes* comme Hobbes, le champion de « l'esclavage universel » (P. Janet, *op. cit.*, t.II,2[e] éd., p. 265 s.), qu'ils soient monarchistes ou démocrates, ils ont *tous* contribué plus ou moins directement à la fondation de l'État centralisé et atomistique ; et c'est là le seul point vraiment intéressant pour nous dans cette étude (V. notre section II, ch. I, sur les pouvoirs de l'État (de la majorité) et les droits de l'individu (la minorité) d'après Locke, etc.).

(3) V. sur ses doctrines son *Leviathan* (1651) et ses *Elementa philosophica de cive* (1646). On peut consulter ces ouvrages en langue française : *Œuvres philosophiques et politiques de Thomas Hobbes* traduits en français « *par un de ses amis* », Neuchatel, 1787 ; le tome I contient les *éléments du citoyen* et le tome II, *le corps politique et la nature humaine*. V. sur les théories politiques de Hobbes, Gierke,

droits absolus sur toutes choses dans l'état de nature, sont naturellement *égaux* (1) ; il en résulte la *guerre de tous contre tous* (2). On voit donc que Hobbes part du principe d'un pouvoir *absolu* de l'*individu* dans l'état de nature. Mais cet état de guerre universelle étant désastreux, les individus se réunissent, et, par un *contrat social*, fondent la société et l'État, le pouvoir suprême. La *civitas* a donc pour origine première l'*individu souverain*. On voit par là l'élément individualiste et atomistique de la conception de Hobbes. Par ce contrat, les individus souverains jusqu'alors, s'engagent entre eux (3) à obéir à l'État, et ils lui *aliènent* (4) complètement et

op. cit., p. 189 et suiv. et p. 252, P. Janet, *op.* et éd. cit., t. II, p. 265 et suiv., Fred. Pollock, *Intr. à l'étude de la science politique*, p. 94 et suiv. de la trad. française.

(1) *Elementa philosophica de cive, Libertas*, cap. I, § III.

(2) *Loc. cit.*, § XII.

(3) Et non pas avec l'État ou le souverain. On sait que les monarchomaques faisaient résulter du contrat social intervenu entre le *roi* et le *peuple* les obligations du premier et les droits du second ; les absolutistes, comme Hobbes et Rousseau, ne font intervenir le contrat social qu'entre les individus, et nullement entre le pouvoir et le peuple ; dans ce dernier cas, en effet, il pourrait résulter des obligations (Hobbes) ou des droits (Rousseau) pour le gouvernement. V. Gierke, *op. cit.*, p. 86 et P. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 282. Voici les termes du contrat social d'après Hobbes et Rousseau : « *Tanquam si unicuique unusquisque diceret* : *Ergo huic homini vel huic cœtui auctoritatem et jus meum regendi me ipsum concedo, ea conditione, ut tu quoque tuam auctoritatem et jus tuum tui regendi in eundem transferas.* » Lev., c. XVI et XVII v. et *De cive*, c. V; comp. le *Contrat social* de Rousseau, L. I, ch. VI *du pacte social* et surtout L. III, ch. XVI (*que l'institution du gouvernement n'est point un contrat*) : « *il n'y a qu'un contrat dans l'État, c'est celui de l'association* ; *et celui-là seul en exclut tout autre* » (L. III, ch. XVI).

(4) P. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), 282. C'est là la grande différence entre Hobbes et Rousseau ; ce dernier, considérant la souveraineté comme inaliénable (v. L. II, ch. I, *que la souveraineté est inaliénable*, du contrat social de Rousseau) aboutit à l'État populaire et même au gouvernement direct. En dehors de ce point capital sauf quelques

sans conditions leur souveraineté. L'État, ce Leviathan est par là même fondé, et il absorbe tout ; la volonté des individus est complètement confondue dans celle du souverain par suite de cette *aliénation*. Le *peuple* après ce contrat n'existe plus comme corps, comme *persona una*, mais comme *dissoluta multitudo* (1).

L'État, au contraire, est une personne morale, collective, embrassant tout, et ayant des pouvoirs absolus dans toute l'acception du terme. Il est comparé par Hobbes lui-même à un géant. Il ne faudrait pas croire, cependant, qu'il forme, dans la théorie de notre philosophe, un organisme absorbant l'individu. L'État est un mécanisme, un « homo artificialis », un « opificium artis » ayant une « vita artificialis (2) ». Entre lui, État, et l'individu il ne peut pas y avoir de corps intermédiaires qui formeraient une véritable « civitas in civitate (3) ».

L'individu-souverain donne naissance à l'État en lui transmettant sa souveraineté ; cette *aliénation* des souverainetés et des volontés individuelles aboutit à une concentration complète du pouvoir politique au profit de l'État. *L'individu-atome*, amorphe et sans vie, cons-

points de détail, Rousseau et Hobbes n'ont que des ressemblances. V. *Willoughby the State*, p. 84.

(1) «... (Après le contrat social et le transfert de la souveraineté du peuple à un monarque ou à une assemblée) Quod cum factum est, *populus non amplius est persona una, sed dissoluta multitudo*, quippe quae una erat virtute tantum summi imperii, quod jam a se in hunc transtulerunt. » *Elementa philosophica de cive*, c. VII, § XI ; comp. c. VII, § V.

(2) Il n'y a que les *individus* physiques qui soient de vraies personnes (V. dans Gierke, *op. cit.*, p. 189-190) ; encore est-il que ce sont dans la théorie de Hobbes de véritables pantins, des « atomes » morts.

(3) Lev., c. XXII, *De cive*, c. V, § 10. V. Gierke, *op. cit.*, p. 252 et la comparaison avec la doctrine corporative contractuelle d'Althusius.

titue la base, l'unité constitutive de cet *homo artificialis*, de ce monstre mécanique qu'est l'État. Ce dernier n'est que la personnalité du monarque rendue absolue, omnipotente et mécanique (1). Tel est le collectivisme atomistique de Hobbes, le plus complet que nous connaissions. L'*individu-personne humaine, vivante, pensante* est complètement absorbé par le Leviathan, mais l'ombre, le fantôme de cet individu, si l'on nous permet ces expressions, l'*individu-atome*, forme toujours la base première, le rouage constitutif de l'État collectiviste de Hobbes.

« Hobbes ouvre l'école politique moderne (2). » La conception de l'État et de la société, pendant la seconde moitié du XVIII[e] siècle, indépendamment, bien entendu, de la question du siège de la souveraineté, a plus d'un point commun avec les théories du philosophe anglais.

Les théories collectivistes-individualistes, ou si l'on veut centralistes-atomistiques dominent en France surtout, au XVIII[e] siècle (3). Ce n'est pas à dire que les

(1) Gierke, *op. cit.*, p. 189. M. Gierke observe que la personnalité de l'État (Staatspersönlichkeit) nettement dégagée par Hobbes n'est autre chose que la personnalité du prince des anciennes théories, seulement « verabsolutirte und mechanisirte ».

(2) Fred. Pollock, *Intr. à l'étude de la science politique*, trad. franç., p. 94.

(3) V. Gierke, *op. cit.*, p. 256 et suiv. Sur les tendances opposées, empreintes d'individualisme collectif, qui se sont manifestées à cette époque, surtout en Allemagne, V. Gierke, *op. cit.*, p. 258-261. Ces tendances sont analogues à celles de J. Althusius (sur le contrat social *corporatif*, v. ci-dessus, p. 137). Les tendances collectivistes atomistiques qui dominent en France pendant la seconde moitié du XVIII[e] siècle trouvèrent des défenseurs en Allemagne, surtout parmi les partisans du despotisme absolutiste, v. Gierke, *op. cit.*, p. 257 et note 84. Sur le contrat social dans Fichte, v. Gierke, *op. cit.*, p. 119 et notre section II, ch. I, et Rieker, *Die rechtl. Natur der mod. Volksv.*, p. 53 et note 2. Au point de vue économique, Em. de Laveleye, *Le socialisme contemporain*, 2[e] éd., Paris, 1896, p. 8 et suiv. dans

conceptions corporatives et historiques n'aient pas trouvé de défenseurs en France, pendant le XVIII[e] siècle, dans sa première partie surtout. Il suffit de citer à cet égard l'auteur de l'*Esprit des lois*. Montesquieu que l'on peut regarder comme le chef de l'école *historique* du droit (1), ne peut être considéré, en aucune façon, comme un précurseur de la représentation proportionnelle et atomistique (2), pas plus que de la représenta-

les *Lehrsätze des Naturrechts* de Gottlieb Hufeland (professeur à Iena), 2[e] éd., Leipzig, 1795, § 424, nous lisons : « Le contrat social est le seul fondement de l'État » et § 425 : « Ce contrat peut avoir été conclu soit expressément soit tacitement. »

(1) N'y a-t-il pas, cependant, certaines traces d' « esprit classique » chez Montesquieu ? Sa théorie des climats ne contient-elle pas souvent des généralisations hardies, des déductions hasardées, malgré ses apparences *scientifiques* ? v. le livre XIV « *des lois dans le rapport qu'elles ont avec la nature du climat* ». V. notamment ch. VII, le monarchisme serait né « dans les pays chauds d'orient, où l'on est moins porté à l'action qu'à la spéculation ». C'est une observation dans la forme, au fond c'est une généralisation et une déduction « classiques ». Aristote lui-même dans sa *Politique*, L. VII, c. VI, § 1, procède, par rapport au climat et à son influence sur la politique, à des généralisations trop hardies.

(2) V. p. ex. *Esprit des lois*, L. II, ch. IV, où Montesquieu défend « les pouvoirs intermédiaires subordonnés » dont « le plus naturel est celui de la noblesse » et en général tous les « *rangs intermédiaires* ». Comp. L. V, ch. XI où il voit « l'excellence du gouvernement monarchique » dans cette considération que, « il est de sa nature qu'il y ait sous le prince plusieurs *ordres* qui tiennent à la constitution » ; et un peu plus bas : « Dans les monarchies, les choses sont très rarement portées à l'excès... les puissances intermédiaires dépendantes ne veulent pas que le peuple prenne trop le dessus. Il est rare que ces ordres de l'État soient corrompus entièrement. » Il est vrai que Montesquieu dans ces chapitres de l'*Esprit des lois* fait la critique de la monarchie absolue et du despotisme, par opposition à la monarchie aristocratique et tempérée ; mais voici un passage du célèbre ch. VI du livre XI qui nous montre Montesquieu adversaire de l'égalité et de la proportionnalité mathématique dans l'exercice du pouvoir : « Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs ; mais, s'ils étoient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avoient qu'une

tion vraiment nationale (1). Mais ce ne sont là que des exceptions (2), considérables, il est vrai.

La philosophie politique de la seconde moitié du XVIIIe siècle est acquise aux idées centralistes et atomistiques (3). Elle se caractérise par la prédominance

voix comme les autres, la liberté commune seroit leur esclavage et ils n'auroient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seroient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État ; ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs. » (L. XI, ch. VI, *De la constitution d'Angleterre.*) On voit donc que l'abolition des ordres et la proclamation de l'égalité politique par la Constituante ne viennent en aucune façon de l'*Esprit des lois*, mais bien du *Contrat social*. Vouloir établir une séparation tranchée entre Montesquieu et la Constituante d'une part, Rousseau et la Convention de l'autre, peut être un procédé *clair* et commode, mais il est assurément contraire à l'histoire. V. sur ce point P. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 610 et s. et Henry Michel, *L'idée de l'État* (2e éd.), Paris, 1896, p. 97 et suiv. M. Gierke considère Montesquieu comme le plus grand défenseur français des unions, des groupes corporatifs intermédiaires (« der grösste französische Vorkämpfer der korporativen Zwischenverbände », *op. cit.*, p. 261).

(1) Montesquieu est partisan de la *représentation personnelle*, juridiquement parlant, lorsqu'il écrit : « Il ne faut pas que les membres du corps législatif soient *tirés en général du corps de la nation* ; mais il convient que dans chaque lieu principal, *les habitants se choisissent un représentant*... les représentants ont reçu de ceux qui les ont choisis *une instruction générale.* » *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI.

(2) Turgot, qui n'était pas précisément un ami des corporations (« les corps particuliers n'existent point par eux-mêmes ni pour eux ; ils ont été formés pour la société et ils doivent cesser d'être au moment qu'ils cessent d'être utiles » article *Fondation* dans l'*Encyclopédie*. Tout le monde connaît « l'édit de Turgot » sur les corporations, du mois de février 1776) proposait à la veille de la Révolution un système de représentation corporative. V. Esmein, *Hist. du droit*, 2e éd., p. 611.

(3) L'influence des idées de la philosophie politique de la seconde moitié du XVIIIe siècle se fait sentir sur le disciple même de Montesquieu, sur Blackstone. «... C'est ce que nous entendons par le premier contrat social, et qui sans peut-être avoir été jamais ex-

de ce que M. Taine a appelé « l'esprit classique », c'est-à-dire l'esprit simpliste, déductif et mathématique (1). De là, l' « homo politicus » aussi bien que l' « homo œconomicus » de la seconde moitié du XVIII[e] siècle. La philosophie du XVIII[e] siècle a dégagé complètement la notion de l'« individu » et celle du « citoyen » envisagés comme éléments constitutifs de la société et de l'État. Ce ne sont là, suivant l'expression de Taine (2), que de « pures entités écloses sous la baguette métaphysique ». L'assemblage mécanique de ces « entités » constitue l'État et la société ; l'élément constitutif des institutions sociales et politiques, c'est « l'homme réduit et mutilé jusqu'à n'être plus qu'un minimum de l'homme (3) ».

primé formellement dans l'institution d'aucun État, ne laisse pas d'être toujours sous-entendu et renfermé dans l'acte même de l'association. » (*Commentaires*, etc., tr. fr., Bruxelles, MDCCLXXIV, t. I, p. 67.) Rousseau, l'auteur du *Contrat social*, n'allait pas plus loin, et il faisait les mêmes réserves, V. L. I, ch. VI (*du Pacte social*).

(1) « Suivre en toute recherche, avec toute confiance, sans réserve ni précaution, la méthode des mathématiciens ; extraire, circonscrire, isoler quelques notions très simples et très générales ; puis, abandonnant l'expérience, les comparer, les combiner, et, du composé artificiel ainsi obtenu, déduire par le pur raisonnement toutes les conséquences qu'il renferme : tel est le procédé naturel de l'esprit classique. » Taine, *Les origines de la France contemporaine, l'ancien régime* (20[e] éd.), p. 262.

(2) *Les orig. de la France contemporaine, La Révolution*, t. I (18[e] éd.), p. 183. Sur cette question, v. outre l'ouvrage monumental de Taine, les principaux ouvrages publiés de nos jours sur la représentation « organique » ou des intérêts, notamment ceux de MM. Schæffle, Ch. Benoist, Prins, G. de Greef, etc., etc. V. bibliographie complète dans notre appendice IV, tout spécialement, v. Rieker, *Die recht. Natur der mod. Volksvertretung*, p. 10 et suiv. et p. 58, et Gierke, *op. cit.*, p. 256 et suiv.

(3) Taine, *op. cit.*, *La Révolution*, t. I (18[e] éd.), p. 184. Aristote dans sa *Politique* montre mieux que personne, dans un style, où chaque phrase renferme un monde, et qu'il est absolument impossible de traduire, l'inanité de la doctrine atomistique, au moins en matière sociale, sinon en matière politique. « Οὐ μόνον » dit-il « ἐκ πλειόνων ἀν-

Le premier représentant, surtout par son influence sur la Révolution (1), des doctrines collectivistes et atomistiques dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle, en France, c'est J.-J. Rousseau. Son *contrat social* ne diffère, au fond, de celui de Hobbes que par l'*inaliénabilité de la souveraineté individuelle, aussi bien que collective* ; il en fait dériver l'État populaire et le gouvernement direct. Voilà sa seule innovation (2), grosse de conséquences, nous l'avouons ; et encore n'est-elle qu'une innovation qui n'intéresse pas directement la structure *abstraite* de l'État : Les *individus* souverains constituent, par le contrat social, l'État : « à l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé *d'autant de membres que l'assemblée a de voix* (3). L'État, le souve-

θρώπων ἐστίν ἡ πόλις, ἀλλὰ καὶ ἐξ εἴδει διαφερόντων · οὐ γὰρ γίνεται πόλις ἐξ ὁμοίων · ἕτερον γὰρ συμμαχία καὶ πόλις. » *Politique*, L. II, c. I, 4. [L'État ne se forme pas, n'est pas seulement composé de plusieurs hommes, mais bien de plusieurs hommes spécifiquement différents. L'État, en effet, ne peut pas être constitué de semblables. Autre chose est, en effet, une alliance (συμμαχία) et autre chose un État.] Comp. L. III, c. II, 3 « ἀδύνατον ὁμοίους εἶναι πάντας τοὺς πολίτας » [il est impossible que tous les citoyens soient semblables] et *ib.*, § 4, « ἀξ ἀνομοίων ἡ πόλις » [la société se compose de choses différentes].

(1) « Quiconque connaît les écrits de Rousseau a la clef de la théorie de l'État de la Révolution française. » Bluntschli, *Geschiohte der neueren Staatswissenschaft*, etc., etc., 1881, p. 363. C'est peut-être généraliser trop, sans exagérer outre mesure cependant. « C'est *le Contrat social qui a fait la Révolution.* » P. Janet, *op. cit.*, t. II (2[e] éd.), p. 610. On ne doit pas cependant considérer Rousseau comme un révolutionnaire. V. sur ce point : Lincoln, *Rousseau and the French revolution* apud *Annales of the Amer. Acad. of polit. and soc. science*, numéro de juillet 1897.

(2) V. Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps, Étude critique sur les formes, les principes et les procédés de gouvernement*, Paris, 1893, p. 143.

(3) *Contrat social*, L. I, ch. VI (nous citons d'après le t. XI des *Œuvres complètes* de J.-J. Rousseau, Paris, 1819), p. 193.

rain n'est composé que d'individus, de « citoyens (1) » ; il n'est « formé que des particuliers qui le composent (2) ». Mais ceux-ci, à la différence des « atomes » de Hobbes, sont *souverains* en même temps que sujets (3). Le souverain est un « être collectif (4) » composé d'individus qui lui sont soumis tout entiers comme sujets, mais qui, en revanche, ont une « partie de l'autorité souveraine » comme citoyens (5).

Ces *citoyens* sont égaux entre eux. La volonté générale, la loi ne se dégage que « du calcul des voix (6) » des citoyens. Il ne faut point d'intermédiaire entre l'État et le citoyen ; « Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait point de *société partielle* dans l'État, et que *chaque citoyen n'opine que d'après lui* (7). » Voilà le côté *atomistique* et *égalitaire* du *contrat social*; ce dernier proclame ainsi les deux principes de la démocratie (8) : alternative du commandement et de l'obéissance ; égalité suivant le nombre et non le mérite.

(1) « Le corps politique ou le souverain, ne tirant son être que de la sainteté du contrat... Sitôt que cette *multitude* est ainsi réunie en un corps. » *C. soc.*, L. I, ch. VII, p. 195.

(2) *C. soc.*, L. I, ch. VII, p. 195.

(3) *C. soc.*, L. I, ch. VI, p. 194.

(4) *C. soc.*, L. II, ch. I, p. 202.

(5) « Le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps ; mais chaque particulier, en qualité de *sujet*, est considéré comme *individu* : *ainsi le souverain est au sujet comme dix mille est à un ; c'est-à-dire que chaque membre de l'État n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine, quoiqu'il lui soit soumis tout entier.* » *C. soc.*, L. III, ch. I, p. 240.

(6) *C. soc.*, L. IV, ch. II, p. 298.

(7) *C. soc.*, L. II, ch. III, p. 207. On voit que la proclamation du *vote par têtes* sous la Constituante vient directement de Rousseau et nullement de Montesquieu. Comp. nos observations sur ce sujet, *suprà*, p. 145. Le *citoyen* est donc complètement dégagé.

(8) V. les passages cités d'Aristote dans notre introduction générale, *suprà*, p. 1-7.

Le *contrat social*, d'autre part, renferme un fort élément *collectiviste* (1). L'État forme une *unité* (2), il a un *moi commun* (3); l'État a une *vie* (4), il a une *volonté* (5); il est comparé à un *homme* (6), à un *corps physique* (7). Il ne faut cependant pas se faire d'illusions.

(1) V. notre section II pour plus de développements relatifs à l'omnipotence de l'État d'après Rousseau (pouvoirs de la majorité).

(2) V. *Contrat social*, L. I, ch. VI, p.193, « ... *la personne morale* qui constitue l'Etat comme *un être de raison* », *op. cit.*, L. I, ch. VII, p. 196, « *un corps moral et collectif*, » L. I, ch. VII, p. 193, « *un être collectif* », L. II, ch. I, p. 202.

(3) *Contr. social*, L. I, ch. VI, p. 193.

(4) *Loc. cit.*, comp. L. III, ch. XI (intitulé : de la *mort* du corps politique) : « *l'animal est mort... l'état ne vit plus* ». Comp. notes suivantes.

(5) *Cont. soc.*, L. I, ch. VI et surtout L. II, ch. III (*si la volonté générale peut errer*), « il y a souvent bien de la différence entre *la volonté de tous et la volonté générale* », et L. III, ch. I. : « Le corps politique a les mêmes mobiles : on y distingue de même la force et *la volonté* ». « Le corps politique est donc aussi un être moral qui a une volonté. » (*Discours sur l'économie politique*, *Œuvres*, éd. cit., p. 36 (XIIe vol.).

(6) V. L. III, ch. I, p. 237 et surtout L. II, ch. IV, p. 208, v. notre section II (pouvoirs de la majorité etc.). Sur cette comparaison très commune chez les absolutistes (chez les Grecs, chez Hobbes, chez Rousseau, etc.), V. *loc. cit.* les développements que nous donnons et Paulsen, *System der Ethik mit einem Umriss der Staats-und Gesellschaftslehre*, 2e éd. (Berlin, 1891), p. 837.

(7) « Le corps politique, pris individuellement, peut être considéré comme un corps organisé, *vivant* et semblable à celui de l'homme. Le pouvoir souverain représente la tête ; les lois et les coutumes sont le cerveau, principe des nerfs et siège de l'entendement, de la volonté et des sens, dont les juges et magistrats sont les organes ; le commerce, l'industrie, et l'agriculture, sont la bouche et l'estomac qui préparent la subsistance commune etc. etc. » *Discours sur l'économie politique*. V.*Œuvres*, éd. citée, t. XII, p. 36. Il n'y a là qu'un jeu d'esprit. V. la note suivante pour se convaincre. Dans le *Contrat social*, Rousseau recourt de nouveau à ces comparaisons qui semblent des caricatures sous sa plume. « Le corps politique, aussi bien que le corps de l'homme, commence à mourir dès sa naissance, et porte sur lui-même les causes de sa destruction. » *C. soc.*, L. III,

Rousseau est le père de la re présentation *proportionnelle* et *atomistique*, et non de la représentation des intérêts *organiques* ou *organisés*. L'État de Rousseau, comme celui de Hobbes, n'est qu'un mécanisme (1), un « ouvrage de l'art » (2), un homme « artificialis » comme dit Hobbes, et à travers lequel on voit apparaître toujours l'*individu*, *sa* vie, *sa* volonté (3). L'État de Rousseau, comme celui de Hobbes, n'est qu'une « montagne de sable » (4) ; mais les individus de Rousseau, au lieu

ch. XI, p. 276, et un peu plus bas : « La puissance législative est le cœur de l'État, la puissance exécutive en est le cerveau, qui donne le mouvement à toutes les parties. » *C. soc.*, L. III, ch. XI, p. 277.

(1) Lui-même le dit voici la suite du passage cité du *Disc. sur l'éc. politique* : « Les citoyens sont *le corps* et *les membres* qui font mouvoir, *vivre* (!) et travailler... la *machine* (!) et qu'on ne saurait *blesser* (!) en aucune partie qu'aussitôt l'impression *douloureuse* ne s'en porte au *cerveau* si l'*animal* est dans un état de *santé*. » Rousseau nous apprend que les *machines vivent*, *sentent* et sont munies d'un *cerveau*. Non, l'*animal* dont parle Rousseau n'est que l' « homo artificialis » de Hobbes. Qu'on nous permettre de dire : L'*animal* de Rousseau n'est qu'un *animal en bois*, et le contrat social *le cheval de Troie*, introduit dans l'ancien régime. Comp. sur « *les ressorts de la machine* », L. III, ch. VI, du *C. soc.*, p. 255.

(2) « La constitution de l'homme est l'ouvrage de la nature ; *celle de l'État est l'ouvrage de l'art.* » *C. soc.*, L. III, ch. XI intitulé (quelle ironie !) *De la mort du corps politique*. Le chef du *machinisme* politique apparaît ici. V. sur l'*Opificium artis* de Hobbes ci-dessus, p. 142-143.

(3) Rousseau lui-même le reconnaît, tout en recourant à certaines distinctions subtiles : « Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple, ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale, *qui est la leur* ; chacun en donnant son suffrage, dit son avis là-dessus ; *et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale*. » *C. social*, L. IV, ch. II, p. 298. Quoique Rousseau dise le contraire (L. II, ch. III), la volonté générale dans son système est bien « une somme de volontés particulières » ou, tout au moins, elle se calcule ainsi, on *compte* les voies *individuelles*.

(4) Bluntschli.

de n'être que des sujets, des atomes *morts*, comme ceux de Hobbes, constituent des *citoyens souverains*, participant à l'autorité publique. Là est toute la différence (1) entre ces deux philosophes.

En résumé, Rousseau représente l'apogée des doctrines démocratiques populaires et centralistes-atomistiques, à la fin du XVIIIe siècle (2).

L'absolutisme royal et niveleur prépara l'introduction de l'égalité et empêcha celle de la vraie liberté (3). L'absence d'institutions représentatives pendant le XVIIIe siècle favorisa la naissance des théories mathématiques, rationnelles sur l'État et la société. Ces théories engendrèrent, en grande partie, la Révolution et les nouvelles institutions politiques de la France ; ces dernières furent influencées par « l'esprit classique », et elles purent être fondées sur la raison (4) par suite de l'absence d'institutions représentatives au XVIIIe siècle. L'*État* après la Révolution, comme avant, est le même, *centralisé* et *atomistique* ; il est en plus *an-archique*, si contradictoire que cela paraisse ; il n'y a qu'une différence : il est construit par *en bas*, suivant l'expression de Bluntschli.

(1) L'absolutisme monarchique ou populaire, peu importe, ne reconnaît que des atomes. Comp. Hobbes et Rousseau et le passage cité de Montesquieu (*Esprit des lois*, L. II, ch. IV).

(2) V. Gierke, *op. cit.*, p. 204. Sur une série de projets présentés à la veille de la Révolution organisant dans les *municipalités*, les provinces, la nation, une représentation corporative superposée v. Esmein, *Histoire du droit*, 2e éd., p. 611 et suiv. On sait également que des projets analogues étaient construits par l'entourage du duc de Bourgogne, au commencement du XVIIIe siècle ; à cette époque là ils auraient pu s'introduire avec quelque chance de succès ; à la fin du XVIIIe siècle, c'était trop tard ; l'esprit révolutionnaire et « classique » avait conquis la France.

(3) Sur ce dernier point v. notre section II (pouvoirs de la majorité).

(4) V. Ferneuil, *La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel*, *Revue politique et parlementaire*, déc. 1896.

Rousseau par sa théorie sur l'*État*, *le citoyen*, *l'égalité*, peut être considéré, bien qu'adversaire de toute espèce de représentation (1), comme précurseur de la représentation *nationale*, *atomistique*, *proportionnelle*.

Nous voilà arrivés à la veille de la Révolution ; nous allons voir maintenant les principes de la représentation nationale, atomistique et proportionnelle, aussi bien *lato* que *stricto sensu*, proclamés par *les citoyens de Paris*, par le *pouvoir royal* lui-même, avant qu'ils soient inscrits dans les constitutions de la nouvelle France, par Sieyès, Mirabeau.

Sieyès, ce grand partisan du gouvernement représentatif (2), dans son *Qu'est-ce que le tiers État* ?, composé pendant *les Notables* de 1788 et publié dans les premiers jours de janvier 1789 (3), expose avec une netteté et une précision admirables les nouveaux principes sur l'État et la représentation. Sieyès et Mirabeau, comme nous verrons, sont les deux véritables précurseurs de la représentation proportionnelle au sens *strict*, aussi bien qu'au sens large du mot.

La conception de Sieyès sur l'État est absolument individualiste, atomistique, en même temps que centraliste. Elle est beaucoup plus *mécanique* que celle de

(1) V. *Contrat social*, L. II, ch. I (*Que la souveraineté est inaliénable*) et L. III, ch. XI (*des députés ou représentants*).

(2) On croit à tort « le système représentatif incompatible avec la démocratie, comme si un édifice était incompatible avec sa base naturelle. » Comp. : « Tout est représentation dans l'état social ; elle se trouve partout, dans l'ordre privé comme dans l'ordre public. » Discours à la Convention, séance du 2 thermidor an III. V. *Moniteur universel* du 7 ther. an III. V. aussi l'ouvrage de M. Bigeon, *Sieyès, l'homme, le constituant*.

(3) Nous nous servons de l'édition suivante : *Qu'est-ce que le Tiers État ? précédé de l'essai sur les privilèges : par l'abbé Sieyès, nouvelle édition, augmentée par vingt-trois notes par l'abbé Morellet*, Paris, 1822.

Rousseau lui-même (1). Sieyès définit l'État, la nation : « Un corps *d'associés* vivant sous une loi commune, et représentés par la même législature etc. » (2), et sa volonté : « Le résultat des volontés individuelles, comme la nation, est l'*assemblage des individus* » (3).

L'origine de tout pouvoir est dans l'*individu* et dans le contrat social (4). Entre l'individu et l'État, il ne doit pas y avoir de corporations intermédiaires (5). Cette association politique qui constitue l'État forme une unité ayant une volonté commune (6). Telle est la conception que Sieyès se fait de l'État.

C'est en s'inspirant du plus pur « esprit classique » (7) que Sieyès va procéder à la construction du

(1) *Sic*, Gierke, *op. cit.*, p. 204, note 225. Voici les passages que nous pouvons citer à l'appui de cette vérité : « Jamais on ne comprendra le *mécanisme social*, si l'on ne prend le parti d'analyser une société comme *une machine ordinaire*, d'en considérer séparément chaque partie, et de les rejoindre ensuite en esprit, toutes, l'une après l'autre etc., etc. » *Qu'est-ce que le Tiers État* ? ch. V, p. 155. Comp., ch. VI, p. 205.

(2) *Qu'est-ce que le Tiers État* ? ch. I, p. 67.

(3) *Qu'est-ce que le Tiers État* ? ch. VI, p. 203. Comp. ch. V, p. 175. « Les volontés individuelles sont les seuls éléments de la volonté commune. »

(4) « On conçoit un nombre plus ou moins considérable d'individus isolés qui veulent se réunir. Par ce seul fait, ils forment déjà une nation : ils en ont tous les droits ; il ne s'agit plus que de les exercer. Cette première époque est caractérisée par le jeu des volontés *individuelles*. *L'association est leur ouvrage ; elles sont l'origine de tout pouvoir*. » *Op. cit.*, ch. V, p. 155, Comp., p. 156.

(5) « L'ordre social exige avec tant de rigueur de ne point laisser les simples citoyens se disposer en *corporations* ». *Op. cit.*, ch. VI, p. 207.

(6) « Il faut à la communauté une volonté commune... l'*unité* de volonté ». *Op. cit.*, ch. V, p. 156.

(7) On se rappelle les caractères de l' « esprit classique » (Taine, *Les origines* : *L'anc. rég.*, p. 262, 20ᵉ éd.) : « Isoler quelques notions très simples » (Taine) ; « il faut toujours revenir aux principes simples » (Sieyès, *op. cit.*, ch. V, p. 154) ; « abandonnant l'expérience,

nouveau « palais » (1) politique et représentatif de la France. Nous allons assister, d'abord, à la naissance de l'élément constitutif, le seul « élément représentable » de l'État, à la formation du *citoyen*. Sieyès distingue trois espèces d'intérêts dans le cœur des hommes : l'intérêt personnel, l'intérêt de corps, l'intérêt commun (2). Ce dernier seul est « l'objet de la volonté de tous, et celui de l'assemblée commune (3) ». Il faut constituer « *une* nation, *une* représentation et *une* volonté communes » (4). L'assemblée *nationale* « n'est

les comparer, les combiner » (Taine). « Surtout, ne nous décourageons pas de ne rien voir dans l'*histoire* qui puisse convenir à notre position. La véritable *science* de l'état de société ne date pas de loin. » (Sieyès, ch. IV, p. 151, titre du § VII, ch. IV, p. 145-152.) *Que l'esprit d'imitation n'est pas propre à nous bien conduire.* La constitution anglaise est *un monument de superstition gothique*, p. 146. Sieyès n'a pas assez de confiance en ce *produit du hasard et des circonstances*, p. 146 ; pour comprendre la société, il faut « en considérer séparément chaque partie, et les rejoindre ensuite en esprit. » (Sieyès, *op. cit.*, ch. V, p. 155.) « Déduire par le pur raisonnement » (Taine). « Que mes conséquences *soient bien déduites*, il me suffit » (Sieyès, VI, 215) ; « ne restons pas au-dessous des *lumières* de notre temps. » (Sieyès, *op. cit.*, ch. IV, § VII, p. 151.) « La justice et *la raison* ne sauraient se plier à vos convenances. » (Sieyès, *op. cit.*, ch. VI, p. 224, conclusion du *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*)

(1) Sieyès considère les hommes de son époque comme étant *en état d'élever des palais*, *op. cit.*, ch. IV, § VII, p. 152. *L'architecture sociale* (*ibid.*), est *l'art le plus important de tous* (*ibid.*).

(2) « Remarquons dans le cœur des hommes trois espèces d'intérêt : 1° celui par lequel les citoyens se ressemblent : il présente la juste étendue de l'*intérêt commun*; 2° celui par lequel un individu s'allie à quelques autres seulement : c'est l'*intérêt de corps* ; et enfin 3° celui par lequel chacun s'isole, ne songeant qu'à soi : c'est l'*intérêt personnel.* » *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. VI, p. 206.

(3) *Op. et loc. cit.* « L'intérêt personnel n'est point à craindre ; il est isolé ; chacun a le sien ; sa diversité est son véritable remède. La grande difficulté vient donc de l'intérêt par lequel un citoyen s'accorde avec quelques autres seulement. » (*Op. et loc.cit.*) Il faut proscrire les corporations qui sont un danger pour l'État, *ibid.*, v ci-dessus p. 153.

(4) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. VI, p. 193. Sieyès ne préconise

point faite pour s'occuper des affaires particulières des citoyens, elle ne les considère qu'en masse, et sous le point de vue de l'intérêt *commun*. Tirons-en la conséquence naturelle que *le droit à se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à raison des qualités qui leur sont communes, et non à cause de celles qui les différencient. Les avantages par lesquels les citoyens diffèrent sont au delà du caractère de citoyen*. Les intérêts par lesquels les citoyens se ressemblent sont donc les seuls qu'ils puissent traiter en commun, les seuls par lesquels et au nom desquels ils puissent réclamer des droits politiques, *c'est-à-dire une part active à la formation de la loi sociale, les seuls, par conséquent, qui impriment au citoyen la qualité représentable* (1). »

Le voilà bien « l'homme réduit jusqu'à n'être plus qu'un minimum de l'homme (2) », le voilà le *citoyen représentable* qui doit participer « à la formation de la loi sociale ».

Cette représentation atomistique doit être *proportionnelle*. L'égalité est le second principe développé *mathématiquement* par Sieyès. « Je me figure, dit-il (3), la loi au centre d'un globe immense : *tous les citoyens*,

pas les réformes *immédiates*, il se contente de signaler le « vrai ». « Au moins, dira-t-on, ce sont là des choses absolument *impraticables* par le temps qui court ; *aussi je ne me charge point de les pratiquer*. Mon rôle à moi est celui de tous les écrivains patriotes ; il consiste à publier la vérité. D'autres s'en rapprocheront plus ou moins selon leur force et selon les circonstances, ou bien s'en écarteront par mauvaise foi, etc. » *Op. cit.*, ch. VI, p. 215. Comp. le discours de Mirabeau un peu plus loin, p. 156 et s.

(1) *Qu'est-ce que le Tiers État* ? ch. VI, p. 209-211.

(2) Taine, *Les origines* : *La Révolution*, t. I, p. 184 (18e éd.).

(3) *Qu'est-ce que le Tiers État* ? ch. VI, p. 210. Etrange comparaison qui rappelle l'expérience physique *des grains de sable* (les citoyens de Sieyès) se projetant vers la circonférence d'un disque sous l'action de la force centrifuge.

sans exception, *sont à la même distance* sur la circonférence, et n'y occupent que *des places égales*. » Il en résulte que la représentation d'un citoyen « ne peut pas être une fraction de la représentation d'un autre. Ce droit est un ; tous l'exercent également » (1).

Sieyès, après avoir posé ces deux principes : la représentation de *tous* les citoyens et leur *égalité*, résume sa théorie avec une précision et une netteté peu communes même chez les proportionnalistes modernes. « Il est constant, dit-il (2), que dans la représentation *nationale*, l'influence ne peut être qu'en raison *du nombre des têtes* qui ont *droit* à se faire représenter. Le corps représentant est toujours, pour ce qu'il a à faire, à la place de la nation elle-même (3). *Son influence doit conserver la même nature, les mêmes proportions et les mêmes règles.* » C'est bien la représentation proportionnelle que Sieyès réclame en 1788-1789 ; cependant de son propre aveu (4), « de pareils principes vont paraître extravagants à la plupart des lecteurs ».

Mirabeau prononçait pourtant en ce même mois de janvier 1789 aux États de Provence un discours vraiment proportionnaliste (5). On est tout d'abord averti que

(1) *Op. cit.*, ch. III, § II, p. 100. Prétendre le contraire, c'est soutenir que « deux et deux font cinq ». Ch. V, p. 175. Ce sont là de « véritables absurdités », *ib.*, p. 176.

(2) *Qu'est-ce que le Tiers État?* ch. V, p. 176-177.

(3) V. notre L. II, ch. I, § 2.

(4) *Op. cit.*, ch. VI, p. 215. Comp. la suite du passage : « La vérité doit paraître aussi étrange au préjugé que celui-ci peut l'être pour la vérité : tout est relatif. Que mes principes soient certains, que *mes conséquences soient bien déduites*, il me suffit. » On voit bien l'homme « classique » du XVIII[e] siècle. L'amour de la vérité, ou de ce qu'on croit être la vérité, est un des plus beaux traits des hommes du XVIII[e] siècle.

(5) On peut trouver le discours de Mirabeau (prononcé le 30 janvier 1789 aux États de Provence) « sur la représentation *illégale* de la nation provençale dans ses États actuels » dans les *Œuvres de*

les principes développés par l'orateur sont puisés *dans le code non écrit du droit universel* qui est *éternellement légitime* (1). Nous y trouvons le même esprit classique, et le même « jargon métaphysique » (Burke) que nous avons signalés chez Sieyès. Quoi qu'il en soit de cette épidémie du XVIII[e] siècle, voici les deux grands principes proclamés par Mirabeau à la veille même de la Révolution : « Le premier principe en cette matière est que la représentation soit *individuelle* ; elle le sera s'il n'existe *aucun individu dans la nation qui ne soit électeur ou élu, puisque tous devront être représentans ou représentés* » (2). Mirabeau cherche à justifier ce premier principe de la façon suivante : « Lorsqu'une nation n'a point de représentans, chaque individu donne son vœu par lui-

Mirabeau *précédées d'une notice sur sa vie et ses ouvrages par M. Mérilhou : discours et opinions*, trois volumes, Paris, 1834, v. t. I, p. 3 à 21. Combien de fois n'a-t-on pas cité cette phrase de Mirabeau : « Les États sont pour la nation ce qu'est une carte réduite etc. », sans en avoir peut-être, le plus souvent, lu le discours ? aussi en donnons-nous une analyse et des extraits importants.

(1) *Œuvres*, t. I, p. 4.

(2) *Œuvres*, t. I, p. 6. Mirabeau entend exclure par là la représentation *légale* ou *corporative* qui, nous le savons (v. § I), dominait presque exclusivement au moyen âge et dont on trouvait des restes importants dans les États de Provence. Les *consuls* par ex. élisaient souvent les députés des villes (*Œuvres*, t. I, p. 10) ; les gentilshommes possédant des fiefs étaient considérés comme les représentants *légaux* de la noblesse tout entière (*Œuvres*, t. I, p. 9). Mirabeau considère « le droit de représentation, c'est-à-dire le droit de se lier par la volonté d'autrui, comme incessible sous un roi, et *imprescriptible entre les hommes libres* ». V. notre § I où nous essayons de montrer l'importance de l'*élection* de nos jours, aussi bien que dans les idées du XVIII[e] siècle, alors qu'au moyen âge la représentation *légale* faisait partie intégrante de la société féodale. Mirabeau ne fait que traduire cette vérité : aujourd'hui il ne suffit pas « d'être représenté » par des représentants légaux (ou imposés par la majorité, ce qui revient au même), il faut surtout *nommer, élire* ses représentants, ou si l'on veut (la « représentation » ayant perdu son importance) les organes de la nation.

même. Lorsqu'une nation est trop nombreuse pour être réunie dans une seule assemblée, elle en forme plusieurs ; et les individus de chaque assemblée particulière donnent à un seul le droit de voter pour eux ; tout représentant est par conséquent un élu ; la collection des représentans est la nation, et tous ceux qui ne sont point représentans ont dû être électeurs par cela seul qu'ils sont représentés (1). » Nous passons sur cette conception juridique de la représentation proportionnelle qui n'est pas la nôtre (2). Ce qui est intéressant pour nous, c'est la proclamation du principe de l'alternative du commandement et de l'obéissance.

« Le second principe est que la représentation soit égale ;... La représentation sera égale en nombre, si chaque agrégation de citoyens choisit autant de représentans qu'une autre aussi importante (3). » Mirabeau

(1) *Œuvres*, t. I, p. 6.

(2) V. notre L. II. C'est la théorie de la *représentation personnelle* au sens juridique du mot ; c'est le gouvernement direct-représentatif. Le citoyen est un *législateur* nommant son *représentant*, au lieu d'être un *électeur* nommant *les législateurs de la nation*. La théorie de Mirabeau se retrouve, comme nous verrons tout à l'heure, dans la *pétition des citoyens domiciliés à Paris*. Elle est professée aujourd'hui par presque tous les proportionnalistes suisses, M. Naville en tête ; elle nous paraît insoutenable. V. notre L. II, ch. I, § I.

(3) Les proportionnalistes modernes appellent cela « la *représentation exacte* de tous les groupes sérieux du corps électoral » (formule de l'association réformiste belge). Mirabeau critique également, à ce second point de vue, la représentation provençale : « Je trouve encore partout les abus à la place des principes, et les règles absurdes d'une formation ou dégénérée ou faite au hasard. » *Œuvres*, t. I, p. 11. Il cite telle « viguerie » avec 20.000 habitants seulement « d'une médiocre étendue territoriale et d'une faible contribution » qui a autant de députés qu'une viguerie de deux cent mille individus et d'une grande richesse. *Œuvres*, t. I, p. 12. (Il est curieux de trouver dans ce discours les trois éléments qui seront admis par la constitution de 1791 : *population, territoire, contributions*).

invoque *l'arithmétique*, comme Sieyès *la géométrie* : « *En arithmétique, on ne représente pas les grands nombres comme les unités, par un seul signe*... Si le despotisme ne connaît pas de nuances, la justice en exige (1). » Malgré cet appel à l'arithmétique, Mirabeau ne demandait pas l'abolition des ordres, et la représentation proportionnelle du corps électoral pris *en bloc* ; il maintenait une *égalité de puissance* à côté de l'*égalité de nombre* (2) ; cette dernière devait être appliquée pleinement au sein de chaque ordre et relativement dans l'ensemble. « Je ne dirai pas que l'ordre de la nation doit l'emporter sur les ordres qui ne sont pas la nation ; *je léguerai ce principe à la postérité*. Je ne veux être, du moins dans les assemblées politiques, ni plus juste ni plus sage que mon siècle (3). »

(1) V. *Œuvres*, t. I, p. 12. Mirabeau dit très bien qu'il n'est pas égal « d'être représenté par dix députés ou par un seul lorsqu'on a le droit d'en avoir dix ». Le célèbre tribun nous paraît bien poli lorsqu'il dit qu'on représente en fait dans la représentation « les grands nombres comme les unités par un signe ». On les représente souvent par un O. V. notre L. I. Mirabeau lui-même nous dit qu'il y a dans la Provence (au XVIII[e] siècle) des grandes villes sans aucune représentation aux États de la province.

(2) V. *Œuvres*, t. I, p. 6 et 7.

(3) V. *Œuvres*, t. I, p. 12. « Mais je demande s'il est juste même dans le siècle où nous sommes que les deux ordres qui ne sont pas la nation, l'emportent sur la nation » (suite). Mirabeau considère que « l'intérêt politique de l'État exige cette distinction (en trois ordres) » (*Œuvres*, t. I, p. 7) ; mais il ajoute : « Le droit social n'exige pas moins que les divers ordres qui se réunissent en corps de nation n'entrent dans ce tout qu'avec la mesure relative *de leur importance. Les États sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique ; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original.* » (*Œuvres*, t. I, p. 7.) Mais il ne s'agit pas seulement de proportions *arithmétiques*, il s'agit aussi de proportions « en puissance ». Dès lors ce passage de Mirabeau que presque tous les proportionnalistes de nos jours, citent et recitent, en se copiant les uns les autres le plus souvent, pourrait justifier la *représentation des intérêts* mais nullement la *repré-*

Mais on peut dire, malgré cette timidité, qu'au fond Mirabeau était imbu des principes de la représentation *générale* et *proportionnelle*. « Ces principes, conclut-il, sont incontestablement *les fondements de tout droit public et l'unique sauvegarde de la liberté du genre humain.* » Style à part, Mirabeau, à la veille de la Révolution, affirme comme Aristote (1) que la proportionnalité seule peut garantir aux citoyens l'égalité et la liberté. Ces idées, quoique Mirabeau en doutât, étaient bien en harmonie avec l'esprit public à la veille de la Révolution.

L'idée de la représentation atomistique et proportionnelle n'a jamais trouvé d'interprètes plus fidèles et plus précis que les *citoyens domiciliés à Paris* ; ce qui prouve qu'elle était bien entrée dans l'esprit du peuple et qu'elle était devenue courante, à en juger d'après la netteté du document (2). Nous voulons parler de la *pétition des citoyens domiciliés à Paris*, du 5 décembre 1788, qui montre à merveille l'état des esprits à la fin du XVIIIe siècle et au seuil de la Révolution. « Il faut que la représentation soit juste », dit cette pétition, « tout François est libre, sous l'autorité sacrée des Loix, dans

sentation proportionnelle. Cette comparaison est alors logique : une carte géographique, en effet, représente des montagnes, des fleuves, des villes et non pas des molécules ou des atomes amorphes. Un parlement « organique » serait « une carte réduite », mais un parlement proportionnaliste n'aurait rien de commun avec la géographie physique ou économique du pays ; il reposerait sur l'*égalité démocratique* ; c'est tout et c'est bien assez.

(1) V. *Politique*, l. VI (7), c. I, § 10 (V. *suprà*, p. 3).

(2) Nous trouvons ce document dans la *collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française* publiée sous le patronage du Conseil municipal de Paris : *Les élections et les cahiers de Paris en* 1789, documents recueillis par M. Ch.-L. Chassin, t. I, p. 39 (Paris, 1888). A lire cette pétition on dirait avoir sous les yeux le *Treatise of the election on representatives* de Th. Hare.

la propriété de sa personne et dans la propriété de ses biens ; et, à la rigueur, tous les François le sont également. Nulle loi n'a jamais osé prononcer le contraire. *Tout François a donc un droit égal à défendre sa propriété, quelle qu'elle soit, par lui-même ou par son représentant. Tout François qui n'assiste pas aux États généraux a donc le droit d'y être représenté, et nul n'a plus de droit de l'être qu'un autre.* Le grand nombre de citoyens ne permettant pas à chaque individu d'avoir son représentant particulier aux États généraux , *il est nécessaire que plusieurs citoyens réunis aient un seul et même représentant* qui porte leur vœu à l'assemblée nationale. *D'où il suit nécessairement qu'un représentant doit représenter un certain nombre déterminé de citoyens, égal au nombre de citoyens représentés par un autre représentant quelconque* ; et que les voix doivent être comptées par têtes de représentants. *Autrement, certains individus influeroient plus sur les délibérations que les autres ; ce qui seroit contraire à l'égalité reconnue des droits des citoyens*, et par conséquent contraire à la justice. »

Qu'on se détrompe ; ce n'est pas Hare, ce n'est pas Stuart Mill, ce n'est pas un partisan de la *représentation personnelle* et des *collèges volontaires* de la seconde moitié du XIXe siècle, c'est le *peuple de Paris* qui parle ainsi, le 8 décembre 1788.

Voilà le dernier terme, d'autant plus important qu'il est *populaire*, de cette longue évolution de la philosophie politique vers la conception *atomistique* et *égalitaire* de l'État et de la représentation.

S'il est vrai que les institutions politiques, surtout celles qui sont le résultat « de l'architecture sociale », pour parler comme Sieyès, fondée sur la Raison et la « science », reflètent la pensée d'un peuple, nous allons

retrouver la représentation proportionnelle et atomistique dans les lois et les constitutions de la Révolution.

§ IV

Les élections aux États généraux de 1789, qui allaient régénérer la France, eurent lieu conformément au règlement royal du 24 janvier 1789 (1). Les trois ordres procédèrent *séparément* dans chaque *bailliage* à l'élection de leurs députés (2). Nous trouvons dans les règle-

(1) V. ce règlement dans : *Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, imprimé sous la direction de MM. J. Mavidal et E. Laurent, 1re série (1787 à 1799), t. I, 2e édit., p. 544 et dans : Brette, *Recueil de documents relatifs à la convocation des États généraux de 1789*, Paris, 1894, t. I, p. 78, 86.

(2) Sur le mode de ces élections, V. Weil, *Les élections législatives depuis 1789. Histoire de la législation et des mœurs*, Paris, 1895, p. 1 et suiv. (1-7). Léon Duguit et H. Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, 1898, p. I-IV. Esmein, *Hist. du droit* (2e édit.), p. 506, etc.; les élections de 1789 ne nous intéressent qu'au point de vue de la proportionnalité ; le droit de suffrage, les procédures électorales, etc. n'offrent pas un intérêt direct pour nous dans cette étude, ou tout au moins leur examen nous entraînerait trop loin. A signaler, cependant, l'article 47 du règlement du 24 janvier 1789 ainsi conçu : « La pluralité sera censée acquise par une seule voix au-dessus de la moitié des suffrages de l'assemblée (électorale). Tous ceux qui auront obtenu cette pluralité seront déclarés élus, à défaut de la dite pluralité on ira une seconde fois au scrutin. » (V. dans Brette, *op. cit.*, t. I, p. 86.) La représentation des minorités électorales ne s'est pas posée sous l'ancien régime. Borda cependant présenta à l'Académie des sciences un *Mémoire sur les élections au scrutin,* » (V. dans *Histoire de l'Académie royale des sciences*, année MDCCLXXXI, p. 657), où il proposait l'introduction du vote « gradué » aux élections, non pas afin d'obtenir la représentation de la minorité (il ne s'agit que des circonscriptions à un seul député dans ce mémoire), mais dans le but de connaître le vœu de la « vraie pluralité » ; nous verrons, cependant, dans notre L. IV, que le vote gradué, appliqué aux élections avec scrutin de liste, aboutit à la représentation de la minorité, tout comme le vote

ments royaux relatifs à la convocation des États généraux de 1789, la double préoccupation de respecter « les anciens usages », et les exigences de la « Raison ».

Il y a là une curieuse combinaison « des droits » *historiques* des provinces, des villes, des corporations, des groupes en un mot, avec les droits des individus proclamés par la philosophie du siècle. Rien ne montre mieux, au point de vue qui nous intéresse ici bien entendu, le passage de l'ancienne conception relative à la représentation, dont le souvenir ne s'était pas complètement effacé, au nouveau « système », produit de la philosophie rationaliste. Et d'abord la représentation corporative des bailliages forme bien, même en 1789, la base de la représentation (1). On se préoccupe « *des droits* des provinces et des villes » (2) ; on a « du respect pour les

limité. Borda résume ainsi le but de son mémoire : « C'est une opinion généralement reçue et contre laquelle je ne sache pas qu'on ait jamais fait d'objection, que, dans une élection au scrutin, la pluralité des voix indique toujours le vœu des électeurs, c'est-à-dire que le candidat qui obtient cette pluralité est nécessairement celui que les électeurs préfèrent à ses concurrents. Mais je vais faire voir que cette opinion, qui est vraie dans le cas où l'élection se fait entre deux sujets seulement, peut induire en erreur dans tous les autres cas. » (*Loc. cit.*).

(1) V. le discours de Talleyrand-Périgord à la Constituante, séance du 7 juillet 1789 (*Moniteur* du 6-8 juillet 1789) : « le député, *c'est l'homme que le bailliage charge de vouloir en son nom.* » V. *suprà*, p. 13-14.

(2) « Sa Majesté a cependant considéré que, si ces préliminaires n'étaient pas fixés avant la convocation des États généraux... *les droits de certaines provinces et de certaines villes pourraient être compromis* ». *Arrêt du Conseil d'État du roi concernant la convocation des États généraux du royaume du* 5 *juillet* 1788. V. dans Brette, *op. cit.*, t. I, p. 20. Cet arrêt fut rendu par le Conseil d'État du roi dans le but d'ordonner les recherches « qui pourraient rendre la convocation régulière et utile », afin de « recueillir l'effet salutaire qu'on en doit attendre ». Les villes, cependant, n'eurent point (pas plus qu'au XVI[e] siècle) de représentation particulière : « Nulle autre ville que celle de Paris n'enverra de députés particuliers aux États généraux, les grandes villes devant en être dédommagées, soit par le

anciens usages ». Mais, d'autre part, sous l'influence des nouvelles idées sur l'État, l'*individu*, et la *représentation proportionnelle*, on reconnaît « la nécessité de *les concilier* avec les circonstances présentes (1) ; » on convient que « les petits bailliages auront un nombre de députés supérieur à celui qui leur aurait appartenu dans une division *exactement proportionnée* à leur population (2) » : on reconnaît, avec un certain air de mélancolie « classique », que « l'ensemble de l'organisation des prochains États généraux » sera « imparfait » (3). On fait amende honorable à la « Raison », en avouant que « cet inconvénient n'eût pas existé si l'on eût suivi une marche *entièrement libre et tracée seulement par la raison et par l'équité.* Mais Sa Majesté a cru mieux répondre aux vœux de ses peuples en réservant à l'assemblée des États généraux le soin de remédier aux inégalités qu'on n'a pu éviter, de préparer pour l'avenir *un système plus parfait* (4) »... de construire « un palais » sur les ruines « des chaumières » bâties par les siècles (5). La

plus grand nombre de députés accordé à leur bailliage ou sénéchaussée, *à raison de la population desdites villes*, soit par l'influence qu'elles seront dans le cas d'avoir sur le choix de ces députés. » *Art.* 29 *du règl. royal du* 24 *janvier* 1789 dans Brette, *op. cit.*, p. 78.

(1) « *Le respect pour les anciens usages et la nécessité de les concilier avec les circonstances présentes, sans blesser les principes de la justice.* » Règl. 24 janvier 1789, V. *Archives parlementaires*, 1re série, 2e éd., t. I, p. 544.

(2) Règl. 24 janvier 1789, *Arch. parl.*, t. I (2e éd.), 1re série, p. 544.

(3) *Ibid.*

(4) Règl. du 24 janvier 1789, *Archives parlemntaires*, t. I (2e éd.), 1re série, p. 544. *L'arrêt du Conseil d'État du Roi, du* 5 *juillet* 1788, *concernant la convocation des États généraux du royaume* (Brette, *op. cit.*, t. I, p. 20), voulait déjà que le nombre des députés fût *proportionné aux richesses et à la population de chaque province.*

(5) « Les hommes ont construit longtemps *des chaumières* avant d'être en état d'élever *des palais.* » Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. IV, p. 152, éd. citée.

Constituante, grâce à l'« architecture sociale (1) » prépara et appliqua un « système *plus parfait* ». La Convention suivit « une marche *entièrement libre* et tracée seulement par la raison ».

L'Assemblée Constituante proclama, avec une netteté et une précision telles qu'il serait impossible d'avoir des doutes sur son intention, le droit « naturel, inaliénable et sacré » pour tout citoyen de participer directement ou indirectement, mais toujours d'une façon *effective*, au vote des lois ou des impôts. « LA LOI est l'expression de la volonté générale. TOUS LES CITOYENS ont DROIT de concourir personnellement, *ou par leurs représentants*, à sa formation », dit l'article 6 de la *déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, qui fut, on le sait, mise en tête de la constitution du 3 septembre 1791 (2). « TOUS LES CITOYENS ont LE DROIT de constater, par eux-mêmes *ou par leurs représentants*, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », ajoute l'article 14 de la même déclaration. Il s'agit bien dans ces articles *d'un droit de l'homme et du citoyen*, consistant à gouverner et à voter les impôts, d'un droit *personnel*, *individuel*; prétendre le contraire, ce serait vraiment fermer les yeux à l'évidence, ce serait supprimer le mot: *droit*; le mot : *tous*. Soutenir que : *tous les citoyens* signifie : l'*ensemble des citoyens*, la *Nation*, en qui « réside le

(1) Sieyès, *loc. cit.*

(2) V. dans L. Duguit et H. Monnier, *Les constitutions de la France depuis* 1789 (Paris, 1898), p. 2 ou dans Faustin Hélie, *Les constitutions de la France avec un commentaire* (Paris, 1875) ou bien : *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, recueillies par E. Laferrière, revues par Batbie (Paris, 1869). Rien dans le recueil de MM. Dareste.

principe de toute souveraineté » (1), ce serait oublier que les articles 6 et 14 font partie de la déclaration *des droits de l'homme et du citoyen* (2), et que la Constituante se propose « d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés *de l'homme* » (3). La Constituante insiste avec une persistance toute particulière sur la nécessité d'avoir cette déclaration « constamment présente » (4), ainsi que sur les dangers résultant « de l'oubli ou du mépris des droits de l'homme » (5). Étrange ironie ! Elle commence par nous

(1) Article 3 de la déclaration citée.

(2) Le ἄρχειν (gouverner) est considéré par la Constituante comme un *droit naturel*. Nous n'allons pas aussi loin, V. notre L. II. Robespierre exposait la même idée à la Constituante le 22 octobre 1789 : « Tous les citoyens, quels qu'ils soient, ont le droit de prétendre à tous les degrés de la représentation... *Chaque individu a donc droit de concourir à la loi pour laquelle il est obligé.* » Pétion dans la séance du 4 septembre 1789 disait la même chose : « Tous les individus qui composent l'association ont *le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi, si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes les volontés formerait véritablement la volonté générale.* » Nous empruntons la citation de ces deux passages à M. Esmein, *Dr. constit.*, p. 189. V. dans notre paragraphe III *in fine* les conceptions de Mirabeau, Sieyès, *Des citoyens domiciliés à Paris*, etc. qui sont les mêmes que celles de la Constituante.

(3) *Préambule*, V. Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 1 : « L'assemblée nationale *reconnaît et déclare* en présence et sous les auspices de l'Etre suprême, *les droits suivants de l'homme et du citoyen.* » Art. 1, 2... *6.. 14.*

(4) « ... Afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; » (préambule). En attendant, la Constituante ne se les rappelle plus !

(5) « L'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes (!) des malheurs publics et *de la corruption des gouvernements* » (préambule). A ce compte-là, la Constituante a introduit par l'article 2, section III, ch. I, titre III de la const. de 1791, un germe de corruption dans le gouvernement qu'elle a fondé.

donner le bon exemple : « Les représentants et les suppléants sont élus à la pluralité absolue des suffrages (1). » Lisez : « La loi est l'expression de la volonté *de la majorité. La moitié plus un* des citoyens ont droit de concourir... par leurs représentants à sa formation ; » (art. 6) et « *La moitié plus un des citoyens* ont le droit de constater... par leurs représentants la nécessité de la contribution publique... » (art. 14) (2). C'est là une capitulation de la « Raison » devant le préjugé et la routine... *historique* (3). Avouez qu'on est bien loin de l'idéal des Sieyès, des Mirabeau, des citoyens de Paris qui par leur pétition du 8 décembre 1788 demandent que « Tout Français ait un droit égal à défendre sa propriété par lui-même ou par son représentant » (4). Il faut d'ailleurs reconnaître, pour être juste, que la Constituante elle-même n'a pas d'autre idéal ; elle se contredit, mais, Bentham l'a montré (5), elle ne le soupçonne même pas.

(1) Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. I, section III (*assemblées électorales. Nomination des représentants*). Art. 2, Duguit et Monnier, p. 10.

(2) On ne peut pas nous accuser d'avoir touché à ces textes « sacrés », car ils furent violés *dans leurs dispositions*, inconsciemment il est vrai, par leurs auteurs eux-mêmes.

(3) V. notre section II où nous essayons de prouver que l'admission du procédé majoritaire aux élections des représentants est due à des causes historiques, à des nécessités pratiques, aussi bien qu'à de fausses conceptions théoriques, le *contrat social* étant le principal coupable.

(4) V. notre § III, *in fine*.

(5) V. le *Traité des sophismes politiques* (c'est le tome II de la *Tactique des assemblées législatives délibérantes*), p. 255-369, où l'on trouve les *sophismes anarchiques, examen critique de diverses déclarations des droits de l'homme et du citoyen*. Sur l'article 14 de la décl. de 1789 Bentham se demande : « Qu'entend-on par *tous les citoyens* ? Entend-on tous les citoyens collectivement, agissant en corps, ou chaque citoyen individuellement ? Ce droit que j'ai, puis-je l'exercer par

Il nous est seulement permis de nous demander : *la France a-t-elle une constitution* (1) ?

Il faut avouer que l'article 14 qui établit pour *tous* les citoyens le droit de s'imposer eux-mêmes est « une pure phrase » comme on l'a dit, du moment que la majorité exclut, sans aucune *nécessité matérielle*, la minorité, en l'empêchant d'exercer ses droits « inaliénables et sacrés ». Nous n'hésitons pas à considérer, avec M. Cassel (2), à ce point de vue là, l'ancienne, la vieille « constitution » de la France comme de beaucoup supérieure

moi-même quand il me plaît, sans le concours de personne, ou faut-il que j'attende jusqu'à ce que j'aie engagé tous les autres ou du moins la majeure partie des autres, à se joindre à moi pour en faire usage ? La différence qui en résulte, par rapport à l'exercice du droit, est énorme ; mais ces rédacteurs qui emploient indistinctement, ce semble, les mots disjonctifs et les mots conjonctifs *ne paraissent pas même la soupçonner.* » (*Loc. cit.*, t. II, éd. franç., p. 319-320.) M. Ch. Benoist, de nos jours dans ses *Sophismes politiques* (Paris, 1893) adresse les mêmes critiques.

(1) « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée... *n'a point de constitution.* » Art. 16 de la décl. de 1789. V. Duguit et Monnier, p. 3. Bentham observe à propos de l'article 16 : « Cet article n'est pas une déclaration de droits, c'est *un acte d'applaudissement* des législateurs sur leur propre ouvrage. » (*Loc. cit.*, p. 324.) Il n'y a plus là de quoi être fier, croyons-nous, après avoir voté l'article 2, s. III, ch. I, t. III, de la const. de 1791.

(2) « Si, cependant, on doit dire que l'abolition des ordres marque un véritable progrès social de tout premier ordre, on ne peut pas méconnaître d'autre part que cette réforme constitue un véritable recul dans l'histoire du problème de la représentation du peuple. » Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, apud *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 590. Dans cet article, que nous aurons l'occasion de citer souvent dans nos L. II et III, on trouve, outre une savante étude sur le problème fiscal et les impôts, un chaleureux plaidoyer en faveur de la représentation proportionnelle de *tous* les citoyens. Sur le système proposé par M. Cassel à cet égard, v. notre L. III. Au point de vue que nous traitons ici, v. le paragraphe 3 de M. Cassel (p. 587-597, *loc. cit.*) intitulé *Von der Entstehung und Bedeutung des modernen Volksrepräsentationsproblems.*

à la nouvelle. Grâce à l'individualisme collectif du moyen âge, chaque ville, plus tard chaque ordre, qui formait une unité ayant *le droit* et le devoir de voter les subsides, de s'imposer au lieu d'être imposée, exerçait réellement et efficacement ce droit par ses représentants ; ces derniers même ne pouvaient pas être étouffés par les représentants plus nombreux des autres villes ou des autres ordres. Ce droit, la liberté fiscale, était une réalité ; c'était un véritable *droit individuel*, bien qu'en apparence il résultât d'une concession royale. Sous le faux individualisme, sous le véritable collectivisme individualiste, inauguré dans la représentation, ou tout au moins porté à ses limites extrêmes, par la Révolution, le droit « sacré et inviolable » pour tout citoyen de s'imposer, au lieu d'être imposé, n'est plus qu'un mot, une phrase. On nous accusera peut-être de manquer de respect envers les « immortels principes » de 1789 ; ce serait, croyons-nous, nous juger et condamner un peu trop sommairement ; nous ne demandons que l'application pure et simple de ces principes. Il faut qu'on commence par réformer l'application qui en a été faite jusqu'ici, pour qu'ils renaissent vraiment immortels... de cette immortalité *politique* n'embrassant tout au plus qu'un ou deux siècles.

Si la vraie proportionnalité ne fut proclamée que sur le papier, la représentation proportionnelle, *lato sensu*, fut, dans une large mesure, introduite par la constitution du 3 septembre 1791. Cette constitution organise le gouvernement représentatif (1) sur la base d'une

(1) « La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que *par délégation*. *La Constitution française est représentative*, les représentants sont le Corps législatif et le roi. » Art. 2, tit. III (Duguit et Monnier, p. 7). C'est la victoire de Montesquieu et de Sieyès sur Rousseau. V. Rieker, *Die recht. Natur der mod. Volks-*

assemblée nationale unique (1),élue au suffrage presque universel, et à deux degrés (2). La représentation au corps législatif est vraiment nationale (3). L'élément principal de la représentation est le *citoyen* ; la proportionnalité est admise, mais avec certaines restrictions.

Thouret dans son rapport au nom du comité de constitution, dans la séance du 29 septembre 1789 (4),disait: « La justice et la stabilité dépendent de l'établissement de l'égalité proportionnelle dans la représentation, et d'un ordre fixe et simple dans les élections » ; mais il ajoutait immédiatement après : « Le comité a pensé que les bases de la représentation doivent être, autant qu'il est possible, en raison composée du *territoire*, *de la population* et *des contributions*. » Ces trois éléments, nous les avons déjà trouvés dans le discours de Mirabeau du

vertretung, p. 22.— Thouret dans son rapport à la Constituante, au nom du comité de constitution, disait : « Vous organisez le gouvernement représentatif, le seul qui convienne à un peuple libre. » (*Moniteur universel* des 28 et 29 septembre 1789.)

(1) « L'Assemblée nationale formant le Corps législatif, est permanente, et n'est composée que d'*une Chambre*. » (Tit. III, ch. I, art. I.) Sur ce point, V. H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, p. 439 et suiv.

(2) V. t. III, ch. I, sect. II, art. 2 et s. (Duguit et Monnier, p. 8) et G. Weil, *op. cit.*, p. 8 et suiv.

(3) « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de *la Nation entière*, et il ne pourra leur être donné aucun mandat. » (T. III, ch.I, sect. III, art. 7.) Les représentants cependant « ne pourront être choisis que parmi les citoyens actifs du département. » *Ib.*, art. 2. Le décret voté par la Constituante le 22 décembre 1789 exigeait de l'éligible le paiement d'une contribution directe égale à un marc d'argent (54 fr. environ) et la possession d'une propriété foncière quelconque. Ceci fut supprimé par la Constituante en 1791. On lui reprochait ses tendances « fédéralistes ». V.Weil, *op. cit.*, p. 10, 17.

(4) Voyez ce rapport dans le *Moniteur universel* des 28 et 29 septembre 1789 ou bien dans Buchez et Roux, *Histoire parlementaire*, t. III, p. 27.

30 janvier 1789 aux États de Provence (1), ainsi que dans le règlement royal du 24 janvier 1789 sur les élections aux États généraux de 1789 (2) ; on voit donc que, même sous la Constituante, on cherche « à proportionner justement les droits réciproques des cités sans compromettre les droits personnels des citoyens (3). »

Dans la discussion engagée sur ce rapport à la Constituante, plusieurs représentants réclamèrent les droits absolus des *citoyens*, et défendirent la représentation purement personnelle et strictement proportionnelle. « Le droit de représentation » disait Pétion de Villeneuve (4) « est *un droit personnel*, c'est celui du citoyen »; il combattait le projet du comité, étant donné, disait-il (5), que « les deux bases *factices* qu'on veut réunir à la population, donneront lieu *à une inégalité certaine dans la représentation* », et il concluait en répétant : « *La représentation est un droit individuel*; voilà *le principe incontestable* qui doit déterminer à admettre uniquement la base de la population. » Le comte Renaud de Montlausier défendait le même principe (6). Tar-

(1) V. notre § III.

(2) V. notre § IV ci-dessus. Ce règlement, ainsi que l'arrêt du conseil d'État du roi, du 5 juillet 1788, se préoccupe dans la répartition, ou tout au moins voudrait se préoccuper du territoire, de la population et « des richesses » des provinces et des bailliages.

(3) Rapport cité de Thouret. « Le rapport des contributions est nul sans doute lorsqu'il s'agit de balancer les droits politiques d'individu à individu ; sans quoi l'égalité personnelle serait détruite et l'aristocratie des riches s'établirait. Mais cet inconvénient disparaît en entier, lorsque le rapport des contributions n'est considéré que par grandes masses, et seulement de province à province. Il sert alors à proportionner justement les droits réciproques des cités sans compromettre les droits personnels des citoyens. »

(4) *Moniteur universel* du 7 au 9 novembre 1789 (p. 350).

(5) *Moniteur universel* des 13-17 novembre 1789.

(6) « En prenant la population pour base, tous les individus exerceront les droits qu'ils tiennent de la nature et de la société (*sic*) :

get (1) résumait bien la doctrine des *proportionnalistes* en disant : « Ils s'élèvent *à des vues de droit public incontestables* ; *les constitutions sont établies pour les hommes, non pour les choses. L'homme seul est l'objet des lois.* »

Le projet du comité de constitution fut, malgré ces principes « de droit public incontestables », admis et inséré dans la nouvelle constitution de la France, la première en date, celle du 3 septembre 1791.

La proportionnalité sur la base de la population active ne fut admise que pour le tiers de la représentation nationale ; les deux autres tiers furent répartis entre les départements sur la base du territoire ou de la contribution directe. « Les représentants seront distribués entre les quatre-vingt trois départements, selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe (2). » 249 représentants sur 745 dont se compose le corps législatif (3) « sont attribués à la population. La masse de la population *active* du royaume est divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il a de parts

on aura alors des éléments simples et justes ; le vœu de l'humanité et de la justice se trouvera consacré. » *Moniteur universel* des 17-18 novembre 1789.

(1) *Moniteur universel* des 10-13 novembre 1789. Les proportionnalistes d'aujourd'hui, comme Stuart Mill par exemple, ne tiennent pas un langage différent. V. *Le gouvernement représentatif* de cet auteur, trad. Dupont-White, 3e éd. (Paris, 1877), p. 186 et notre ch. I, § III, *suprà*, p. 32.

(2) *Constitution du 3 sept.* 1791, titre III, ch. I, section I (*nombre des représentants, bases de la représentation*), art. 2, Duguit et Monnier, p. 8.

(3) « Le nombre des représentants au Corps législatif est de sept cent quarante-cinq à raison des quatre-vingt-trois départements, dont le royaume est composé ». *Ibid.*, art. 1.

de population » (1). 247 sont attribués au territoire (2) et 249 à la contribution directe (3).

Ces règles ne s'appliquaient qu'à l'élection des députés ; les électeurs du second degré étaient élus par les citoyens actifs d'après la seule base de la population active du canton (4). On voit par cette analyse des dispositions de la constitution de 1791, que la représentation au corps législatif forme bien « *un système* plus parfait » (5). La représentation personnelle et proportionnelle fut proclamée au sein même de la Constituante comme un principe « de droit public incontestable » ; mais elle ne fut pas appliquée dans toute son ampleur, parce qu'on a voulu faire une certaine part aux anciens principes de représentation locale et corporative.

La Convention, au contraire, a bien mérité de l' « architecture sociale » arrivée, d'après Sieyès, à son apogée, vers la fin du XVIIIe siècle. Cette assemblée, dans la « construction » de la constitution du 24 juin 1793, suivit « une marche *entièrement libre* et tracée seulement *par la raison et par l'équité*. »

(1) *Ibid.*, art. 4. C'est l'apparition du *quotient électoral* qui joue un si grand rôle dans la représentation proportionnelle. Population *active*, c'est *le corps électoral*.

(2) « Deux cent quarante-sept sont attachés au territoire. Chaque département en nommera trois, à l'exception du département de Paris, qui n'en nommera qu'un. » *Ibid.*, art. 3.

(3) « Deux cent quarante-neuf représentants sont attachés à la contribution directe. La somme totale de la contribution directe du royaume est de même divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il paie de parts de contributions. » *Ibid.*, art. 5.

(4) « Les assemblées primaires nommeront des électeurs en proportion du nombre des citoyens actifs domiciliés dans la ville ou le canton. Il sera nommé un électeur à raison de cent citoyens actifs présents ou non à l'assemblée... » *Const. du 3 sept.* 1791, t. III, ch. I, sect. II, art. 6, Duguit et Monnier, p. 9.

(5) V. Règl. du 24 janvier 1789, *suprà*, p. 164.

Condorcet (1), on se le rappelle, affirmait : « Jamais un peuple, plus dégagé de tous les préjugés, plus affranchi du joug de ses anciennes institutions, n'a offert plus de facilité pour ne suivre, dans la composition de ses lois, que *les principes généraux consacrés par la raison.* » La constitution du 24 juin 1793 est inspirée d'un bout à l'autre par le *Contrat social* (2) ; elle établit le *collectivisme individualiste*, voire même *an-archique*, le plus parfait que l'histoire constitutionnelle ait à enregistrer. On a voulu « créer une réalité à des idées philosophiques » (3), c'est-à-dire aux idées du *Contrat social.* Le programme Jacobin est fondé tout entier sur le contrat social et l'omnipotence absolue de l'État ; il forme un véritable *collectivisme* (4) ; l'idée individualiste, au sens attaché à ce mot de nos jours, en est complètement absente (5).

(1) Discours prononcé dans la séance du 15 février 1793, au nom du Comité de constitution. V. dans *Moniteur universel* du 17 février 1793. V. *suprà*, p. 96.

(2) V. sur le *veto populaire* (gouvernement direct) organisé par la Constitution de 1793 les articles 58 et suivants ; sur l'*initiative constitutionnelle*, art. 115. « Nous pensons avoir établi sur la représentation nationale une grande vérité, *connue sans doute*, mais qui désormais ne restera probablement plus sans effet : c'est que *la constitution française ne peut pas être exclusivement représentative*, parce qu'elle n'est pas moins démocratique que représentative ». Rapport de Hérault-Séchelles à la Convention au nom du Comité de salut public, v. note suivante.

(3) « Le mérite d'une constitution doit être dans une combinaison forte, *qui, créant une réalité à des idées philosophiques* ... » *Rapport sur la constitution du peuple français, fait à la Convention, au nom du Comité de salut public par Hérault-Séchelles*, dans la séance du 10 juin 1793. Voyez dans *Moniteur universel* du 13 juin 1793 et dans Buchez et Roux, *Histoire parlementaire*, tome 28, p. 177.

(4) V. Taine, *Les origines*, etc., *La révolution*, tome III, p. 69 et suiv. (13e éd., 1896), *le programme jacobin.*

(5) V. Henry Michel, *L'idée de l'État*, 2e édition, Paris, 1896, p. 95 et suiv. V. l'article 21 («... *La société doit la subsistance aux citoyens*

Le *peuple* se présente comme une véritable personne morale et collective, agissant, délibérant, etc. : « La souveraineté réside dans *le peuple* ; elle est *une et indivisible* (1) ». « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. Il nomme immédiatement ses députés. Il délibère sur les lois (2). » Mais ce collectivisme, cet État, ce peuple souverain formant un véritable Leviathan qui absorbe tout, laissent entrevoir toujours l'anarchie individualiste ; le *citoyen*, ou plutôt le simple *individu*, forme la base et l'origine première de l'État.

L'anarchie individualiste est portée à son comble par la constitution de 1793 fondée sur les idées du *Contrat social* (3), « à la fois anarchique et despotique, qui déchaine l'insurrection et justifie la dictature » (4). L'individu est à la fois un simple automate et un souverain tout puissant s'insurgeant contre l'État et la société ; sous la constitution de 1793, il ne reste jamais « à sa place » (5). « Que tout individu qui usurperait la souveraineté, soit à l'instant mis à mort par les hommes

malheureux ...») de la déclaration des droits de 1793. Nous prenons le mot : *collectivisme* dans son sens politique et général plutôt que dans son sens économique.

(1) *Art.* 25 *de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, mise en tête de la *constitution* de 1793, V. Duguit et Monnier, p. 69.

(2) Articles 7-10 de la constitution du 24 juin 1793, Dug. et Mon., p. 70.

(3) V. Taine, *Les origines, etc., l'ancien régime* (20e éd.), p. 328. Le *collectivisme* domine, au contraire, dans l'article 34 de la Décl. de 1793 ; « il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé ; il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé » (Dug. et Mon., p. 69).

(4) Taine, *loc. cit.*, V. note précédente.

(5) « Le mérite d'une constitution doit être dans une combinaison forte, *qui... maintienne tous les éléments du corps social à leur place* » (Rapport Hérault-Séchelles à la Convention dans la séance du 10 juin 1793, *loc. cit.*)

libres (1). » Voilà l'individu muni, comme un souverain absolu, du droit de punir sans autre forme de procès. L'individu usurpe la souveraineté pour punir l'usurpateur ! voilà la logique du collectivisme individualiste. Il y a plus, la Convention reconnaît, elle invite même l'*individu* à s'insurger contre le gouvernement, contre le *tyrannus quoad exercitium* (2), réel ou jugé tel par l'individu. « Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple *et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs* (3). »

La Convention ne proclame que *les droits* du citoyen comme *souverain* (le ἄρχειν : gouverner) ; le seul *devoir* rappelé au citoyen envisagé comme *sujet* (le ἄρχεσθαι : être gouverné), c'est l'insurrection contre le gouvernement qu'*il juge* tyrannique. C'est l'individualisme, l'an-archisme à son comble ; on vient de proclamer que : « Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier » (4), et immédiatement après on reconnaît « pour chaque portion du peuple (5) » le droit

(1) Art. 27. *Décl. des droits de l'homme de* 1793, Dug. et Mon., p. 69, il s'agit du *tyrannus quoad titulum* des scolastiques et des monarchomaques ; ils reconnaissaient eux aussi, comme la Convention un pareil droit au simple particulier (V. *suprà*, p. 124).

(2) V. notre paragraphe II. On se rappelle que l'*individu*, le simple particulier n'a pas un pareil droit dans la théorie des monarchomaques; ce droit n'appartient qu'aux magistrats, aux villes, etc. Rien ne montre mieux l'évolution de l'individualisme collectif du XVIe siècle, au collectivisme individualiste du XVIIIe siècle.

(3) Art. 35 de la *Décl. des droits de* 1793, Dug. et Mon., p. 69. L'article 2 de la Décl. de 1789 (const. 1791) proclamait déjà, mais sans insister et sans préciser, incidemment en quelque sorte, *la résistance à l'oppression* comme un droit naturel de l'homme et du citoyen.

(4) Art. 26 de la décl. de 1793.

(5) Sur ce « sophisme anarchique », V. Bentham, *loc. cit.* et Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, p. 69 et suiv.

de souveraineté par excellence, celui de faire et défaire le gouvernement.

Telle était la conception de l'État dans la constitution du 24 juin 1793 et la déclaration des droits qui la précède ; il est donc tout naturel qu'on y trouve la représentation *nationale, atomistique* et *proportionnelle* dans toute la rigueur du terme.

« Le corps législatif est *un, indivisible* et permanent (1). » « Chaque député appartient à la nation entière (2). »

Hérault-Séchelles dans son rapport à la Convention, fait au nom du Comité de salut public, dans la séance du 10 juin 1793, exprimait le désir irréalisable d'organiser une véritable représentation nationale de *tout* le peuple. « Pour parvenir à cette volonté générale, disait-il (3), qui dans la rigueur du principe, ne se divise pas, qui forme une représentation et non pas des représentants, *nous aurions voulu qu'il eût été possible de ne faire qu'un seul scrutin sur tout un peuple. Dans l'impossibilité physique d'y réussir*, après avoir épuisé toutes les combinaisons et tous les modes quelconques, on sera forcé d'en revenir, comme nous, au moyen *le plus na-*

(1) Art. 39 de la const. de 1793, Duguit et Monnier, p. 72. Sur l'unité du corps législatif dans la constitution de 1793, V. H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, p. 448 et suiv.

(2) Art. 29 const. 1793. L'article 28 dispose : « Tout Français exerçant les droits de citoyen, est éligible dans l'étendue de la République. » C'est logique.

(3) V. *Moniteur universel* du 13 juin 1793 et Buchez et Roux, *Hist. parl.*, t. 28, p. 177. Si l'on part du prétendu principe que la majorité seule doit constituer le pouvoir législatif, et nommer les représentants du peuple, le « scrutin sur tout un peuple » s'impose ; faute de quoi on est obligé de recourir à des *fictions* insoutenables, voire même ridicules, qui ont pour but de faire croire que la majorité d'une circonscription électorale ne fait qu'un avec la majorité nationale, qu'elle représente par une *fiction* !

turel et le plus simple, à celui que nous avons consigné dans notre projet (1)... Il ne peut pas y avoir une autre manière. On approche par là aussi près qu'il est possible de la volonté générale, *recueillie individuellement* ; *et il devient vrai de dire que les représentants sortent du recensement de cette volonté par ordre de majorités. Toute autre tentative dans ce genre serait infructueuse et erronée.* » Le collectivisme étatique empêchait les hommes de 1793 de voir clairement les choses ; ils auraient pu se souvenir que le vrai moyen de combiner les avantages du scrutin national avec le droit pour *tous* les citoyens « de concourir à la formation de la loi », consiste dans l'élection proportionnelle au sein de chaque circonscription. La représentation serait ainsi constituée par la vraie majorité nationale répartie entre les différentes circonscriptions, ce qui est une nécessité « physique », comme si cette majorité votait au « scrutin sur tout un peuple », avec cette différence considérable que le droit de « chaque citoyen de concourir à la formation de la loi » serait respecté.

Si la représentation est collective dans son sommet, elle est atomistique et individuelle dans sa base et dans son origine. La Convention proclama avec une précision et une netteté encore plus grandes que ne l'avait fait la Constituante, le droit individuel pour tout citoyen, voire même pour tout homme, de concourir *effectivement* à la formation de la loi et au vote des impôts. « CHAQUE CITOYEN A UN DROIT ÉGAL DE CONCOURIR A LA FORMATION DE LA LOI et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents », dit l'article 29 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 (2).

(1) « Il consiste à faire nommer, sur un seul scrutin de liste, un député par chaque réunion de canton formant une population de 50.000 âmes. » *Ibid.*

(2) Duguit et Monnier, p. 69.

« TOUS LES CITOYENS ONT LE DROIT DE CONCOURIR A L'ÉTABLISSEMENT DES CONTRIBUTIONS, d'en surveiller l'emploi, et de s'en faire rendre compte », ajoute l'article 20 de la même déclaration (1), mise en tête de la constitution du 24 juin 1793. Cette fois, pas de doute possible ; ce n'est pas le corps des citoyens pris en bloc, c'est « chaque citoyen » pris individuellement, qui a le droit « sacré et inaliénable » de concourir non seulement à l'*élection* des représentants mais encore, ce qui est beaucoup plus important, « à la formation de la loi » et « à l'établissement des contributions » ; en un mot il doit *élire et voter effectivement*. Violer ou mépriser un pareil droit ce serait « une cause *des malheurs du monde* (2) ». On est donc rassuré : tout homme, peut-on dire, qui est domicilié sur le territoire français va, à partir de 1793, être *citoyen* (3), élire *effectivement* les représentants de la na-

(1) Duguit et Monnier, p. 68.

(2) Ce ne sera plus une cause *de malheur public* et de *corruption gouvernementale* (V. décl. de 1789, *préambule*) ; ce sera bien pis encore ; il y va du bonheur du *Monde* : « L'oubli et le mépris des droits naturels de l'homme, sont *les seules causes des malheurs du monde.* » (*Préambule de la déclaration des droits de* 1793, v. Dug. et Mon., p. 66.)

(3) « Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une française, ou adopte un enfant, *ou nourrit un vieillard* ; *tout étranger enfin, qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français.* » Art. 4 de la const. du 24 juin 1793, Dug. et Mon., p. 70. C'est plus que le suffrage universel, c'est, si l'on nous permet ce néologisme gréco-français, *le suffrage pan-universel.* Le citoyen *actif* « *n'est plus que du domaine de l'histoire qui sera forcée de le raconter en rougissant* ». (Hérault-Séchelles, rapport cité.) L'inégalité entre inégaux de par la loi devait être moins sensible que l'inégalité entre égaux de par la loi ; on devrait préférer voir ses droits méconnus plutôt que se voir trompé, fût-ce inconsciemment. Nous faisons allusion au suffrage censitaire et au suf-

tion, et par là même contribuer à la formation de la loi et voter, par leur intermédiaire, les impôts. On oublie cinq mots qui vont causer « le malheur du monde »... « *La nomination se fait à la majorité absolue des suffrages* », dit l'article 24 de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793.

Le monde ne périclite sans doute pas, mais la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 ne reste plus représentée que par ces « tables au sein du corps législatif et dans les places publiques (1) » sur lesquelles elle est gravée en compagnie de l'article 24.

On n'a pas à s'en plaindre ; les articles 20 et 29 de la déclaration ont été *implicitement* abrogés par l'article 24 de l'acte constitutionnel voté par la Convention ; ils sont considérés pour l'avenir comme n'ayant jamais existé ; c'est un principe de droit, en même temps qu'un *fait* attesté par l'histoire (2).

Si la Convention en votant l'article 24 de l'acte constitutionnel de 1793 a « méprisé » (3) la Déclaration des

frage universel majoritaire.

Le suffrage est direct en 1793 : « Le peuple souverain nomme *immédiatement* ses députés. » Art. 8, const. 1793. « La représentation doit être prise immédiatement dans le peuple ; autrement on ne le représente pas. » (Hérault-Séchelles, rapport cité.) Sur le système électoral de la Convention, v. Weil, *op. cit.*, p. 22.

(1) « La Déclaration des droits et l'acte constitutionnel sont gravés sur des tables au sein du corps législatif et dans les places publiques. » Art. 124, const. 1793. Dug. et Monnier, p. 78.

(2) V. le volume III des *Origines*, etc., de M. Taine (*la Révolution*).

(3) « Cette déclaration des droits de l'homme *secrètement méprisée* par ceux même qui l'avaient faite ; *contredite dans toutes leurs lois de détail....* » Bentham, *Sophismes anarchiques, loc. cit.* Cette dernière observation est complètement exacte. Mais dire que la déclaration était « secrètement méprisée » par ses auteurs, c'est faire une hypothèse gratuite sur la mauvaise foi des hommes de la Révolution. Il nous paraît certain, au contraire, que (ce que Bentham

droits qu'elle venait de voter, ce n'est pas faute d'avoir été prévenue sur l'illégalité de cette mesure (1). Condorcet considérait comme *illégale* toute assemblée où la « *généralité des citoyens* » ne serait pas représentée « d'une manière *égale* et *libre* » (2).

Une assemblée, disait encore Condorcet, aurait « légitimement » le pouvoir de changer la constitution « pourvu que... les droits d'aucun citoyen n'eussent été blessés par aucune inégalité, soit dans la manière d'élire leurs représentants, soit dans la forme de la représentation » (3).

Condorcet défendait le principe de la représentation proportionnelle *lato sensu* (4). Mais il s'était occupé aussi du problème relatif au mode d'élection ; on peut dire que Condorcet et Borda ont les premiers attiré l'attention publique sur le problème des procédés électoraux concernant le calcul des voix. Condorcet a voulu trouver la vraie « manière de connaître le vœu de la pluralité dans les élections (5) ». Il avait bien marqué

lui-même reconnaît quelque part (v. *suprà*, p. 167), la Constituante, pas plus que la Convention, ne soupçonnaient nullement la violation des « principes ».

(1) En droit « naturel » bien entendu ; et on sait s'il avait de prise sur la Convention.

(2) « Dans un pays où il n'existe point d'assemblée nationale qui se réunisse à des époques régulières et où l'étendue de l'État rend impossible la réunion de tous les citoyens en un seul corps, on doit regarder comme légitime et vraiment nationale, toute assemblée convoquée par le chef de l'État, *pourvu que la généralité des citoyens y soit représentée d'une manière égale et libre.* » Condorcet, *Œuvres*, édition Garat et Cabanis, an IX, t. XIII, p. 155 (*sur les assemblées provinciales*, art. VII).

(3) *Loc. cit.*, p. 156.

(4) « La forme la plus légitime comme la plus avantageuse pour la prospérité publique serait donc toute forme régulière *où la représentation serait égale et libre.* » *Œuvres*, t. XIII, p. 164.

(5) V. *Œuvres*, t. XIII, p. 239 et t. XVIII, p. 29 (édition Garat et

l'importance des procédés électoraux. « Au moment, disait-il, où la nation française va se donner une constitution, l'analyse des divers modes d'élire que l'on peut choisir, et des résultats qu'ils doivent produire, mérite sans doute d'occuper les amis de la patrie. C'est là ce qui décidera si nous serons gouvernés par la raison ou par l'intrigue, *par la volonté de tous ou par celle d'un petit nombre*, si la liberté sera paisible, ou si elle s'égarera dans de pénibles agitations » (1). Dans son *plan de constitution, présenté à la Convention nationale les* 15 *et* 16 *février* 1793, *an II de la République* (2), Condorcet avait proposé le vote unique pour l'élection des jurés au scrutin de liste, chaque votant ne pouvant voter que pour un candidat (3). Ce système aboutirait à la représentation *empirique* des minorités (4). C'était pour plus de simplicité et non pas dans l'intention de permettre la représentation des minorités que cette disposition était proposée.

Cabanis, an IX) (*fragment sur les élections*). Son système est presque le même que celui de Borda; il n'a pas pour but la représentation des minorités, mais bien de connaître la *vraie pluralité*. L'élection à la majorité relative étant un système rudimentaire, il faut trouver un moyen d'assurer l'élection du candidat vraiment préféré à ses concurrents par la pluralité des électeurs. Le vote gradué donne la solution (la voix accordée au premier candidat compte pour 1, celle du second pour 1/2, etc., etc.). V. les calculs compliqués de Condorcet, *loc. cit.*

(1) *Fragment sur les élections*, *Œuvres*, t. XVIII, éd. citée, p. 31.

(2) V. dans ses *Œuvres*, t. XVIII (*Mélanges de politique*), édition Garat et Cabanis, an IX.

(3) « Chaque votant signera son bulletin et *n'y portera qu'un seul individu, quel que soit le nombre des jurés que son assemblée primaire devra nommer.* » Plan de constitution, titre X de l'administration de la justice, section II, chap. IX. V. *Œuvres*, t. XVIII, p. 363.

(4) Ce système a été souvent proposé ou appliqué de nos jours, dans le but de donner une représentation aux minorités, V. notre Livre IV, sect. II.

Le titre III, section Ire, sur *l'organisation des assemblées primaires*, article IV sur l'élection du bureau, contenait le *vote limité* : « Chaque votant ne portera que deux personnes sur son bulletin, quel que soit le nombre des membres qui doivent former le bureau (1). » On voit donc que Condorcet avait parfaitement compris l'importance des procédés électoraux, aussi bien que les lacunes, voire même les vices de l'élection à la pluralité simple ; il a inventé, peut-on dire, deux procédés électoraux qui ont été appliqués de nos jours afin d'obtenir la représentation des minorités. Malgré les vues si justes de Condorcet, la Convention consacre pour l'élection des députés le procédé de la majorité absolue au premier tour de scrutin et « si le premier recensement ne donne point de majorité absolue, il est procédé à un second appel, et on vote entre les deux citoyens qui ont réuni le plus de voix » (2).

La proportionnalité au sens large du mot fut, au contraire, admise sans aucune restriction par la constitution du 24 juin 1793. « Nous avons fait d'abord, disait Hérault-Séchelles dans son rapport à la Convention (3), l'attention la plus sérieuse au principe de la représentation. *On sait qu'elle ne peut plus être fondée que sur la population*, surtout dans une République aussi peuplée que la nôtre. *Cette question ne peut plus être douteuse aujourd'hui que dans l'esprit des riches, accoutumés à se calculer autrement que les autres hommes.* » Le nouveau principe fut admis « sans discussion » à la Convention, le 15 juin 1793 (4). L'article 21

(1) *Œuvres, loc. cit.*
(2) *Acte const. du 24 juin* 1793, art. 26.
(3) Séance du 10 juin 1793, V. *Moniteur universel* du 13 juin 1793 et Buchez et Roux, *Hist. parlementaire*, t. 28, p. 177.
(4) V. *Moniteur universel*, 17 juin 1793.

de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 était ainsi conçu : *La population est la seule base de la représentation nationale*; « il y a un député en raison de quarante mille *individus* » (art. 22) (1). On remarque que les députés sont répartis, non plus sur la base de la population *active*, du corps électoral (comme les 249 députés, sous la constitution de 1791), mais bien sur celle de la population totale *des individus*. C'était logique, étant donné que l'acte constitutionnel de 1793 proclamait électeur tout *individu* adulte et du sexe masculin. La constitution du 24 juin 1793 ne fut, on le sait, jamais appliquée. Nous nous sommes assez longuement étendu sur elle uniquement parce qu'elle est le plus pur exemple de collectivisme individualiste et de représentation proportionnelle *lato sensu* que l'on ait à présenter ; elle marque le véritable point final de cette longue évolution, commencée depuis le XVIe siècle, vers la représentation *nationale*, *atomistique* et *proportionnelle*, résultat de la conception nouvelle de l'État et de la société.

A partir de 1793, la représentation proportionnelle *lato sensu* est admise, sans interruption, peut-on dire (2), pour la composition de la Chambre des députés, par les différentes constitutions ou chartes de la France. La constitution du 5 fructidor an III, dans l'article 20 de sa

(1) Duguit et Monnier, p. 71, l'article 23 ajoute : « Chaque réunion d'assemblées primaires, *résultant d'une population de* 39.000 *à* 41.000 *âmes*, nomme immédiatement un député. »

(2) On pourrait considérer la loi du 29 juin 1820, dite *loi du double vote* (V. Duguit et Monnier, p. 210) comme contraire à la proportionnalité. Mais elle établissait plutôt le vote plural, une véritable inégalité *de droits* entre les électeurs, d'après le cens payé par eux. L'article 33 de l'acte additionnel du 22 avril 1815 (Dug. et Mon., p. 194), sur une représentation spéciale de l'industrie et du commerce, déroge également à la proportionnalité. V. nos appendices.

déclaration des droits et *des devoirs* de l'homme et du citoyen, pose le même principe *théorique* que les déclarations précédentes : « *Chaque citoyen a un droit égal de concourir immédiatement ou médiatement à la formation de la loi*, à la nomination des représentants du peuple et des fonctionnaires publics (1). » On s'étonne vraiment de ne pas trouver, après une pareille proclamation, la représentation de *tous* les citoyens (*chaque citoyen*) *proportionnellement* à leur nombre (*un droit égal*). La population forme dans la constitution du 5 fructidor an III la seule base de l'élection du Conseil des anciens et de celui des Cinq Cents (2). « Chaque département con-

(1) *Constitution du 5 fructidor an III. Déclaration des droits et des devoirs*, art. 20. Duguit et Monnier, p. 80.

(2) La Constitution de l'an III est la première constitution française qui ait admis la dualité du corps législatif. V. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, p. 455 et suiv. et Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, p. 25 et suiv. V. le rapport de Boissy d'Anglas dans la séance du 5 messidor an III à la Convention : « Je m'arrêterai peu de temps à vous retracerles dangers inséparables de l'existence d'une seule assemblée. *J'ai, pour moi, votre propre histoire et le sentiment de vos consciences.* » On ne saurait mieux dire. La Constitution de l'an III établit le suffrage *presque* universel et à deux degrés : « Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt-un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la République, *et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle*, est citoyen français. » Art. 8 de la Const. de l'an III (Dug. et Mon., p. 82). Le suffrage est à deux degrés, l'élection des électeurs du second degré (sur l'éligibilité V. art. 35) est *proportionnelle* : « Chaque assemblée primaire nomme un électeur à raison de deux cents citoyens, présents ou absents, ayant droit de voter dans ladite assemblée. — Jusqu'au nombre de trois cents citoyens inclusivement, il n'est nommé qu'un électeur. — Il en est nommé deux depuis trois cents jusqu'à cinq cents ; etc., etc. » Art. 33, Const., an III. « Les membres des assemblées électorales *sont nommés chaque année.* » Art. 34 (Dug. et Mon., p. 84, 85). Le *Conseil des Anciens*, composé de 250 membres (art. 82), et le *Conseil des Cinq Cents*, sont élus par le même corps électoral ; il n'y a des différences que dans l'éligibilité. V. art. 83.

court, à raison de sa population seulement, à la nomination des membres du conseil des Anciens et des membres du conseil des Cinq Cents (1). » La Constitution du 22 frimaire an VIII ne nous intéresse guère que par l'absence d'une déclaration des droits ; il n'est plus dit : « chaque citoyen a un droit égal etc. ». Il n'y a que quelques mots de moins, la chose a toujours fait défaut.

Nous ne parlons pas de proportionnalité sous cette constitution, étant donné que, par un mécanisme des plus compliqués, elle supprime tout suffrage proprement dit, tout en sauvant les apparences d'un suffrage universel (2). Les constitutions postérieures de la France maintinrent le principe de la représentation proportionnelle à la population totale (3), ou à la population

(1) Const. du 5 fruct. an III, art. 49, Duguit et Monnier, p. 87.

(2) V. Weil, *op. cit.*, p. 55 et suiv. et Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. LXIV et suiv. et p. 118 et suiv.

(3) Nous passons sur les sénatus-consultes impériaux et les chartes monarchiques.

« *L'élection a pour base la population.* » Art. 23 de la *constitution de la République française du 4 novembre* 1848 (Dug. et Mon., p. 236). « *Le suffrage est direct et universel.* » Art. 24 de la même constitution... *La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.* » Art. 1 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics. « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. *Chaque arrondissement administratif nommera un député.* Les arrondissements dont la population *dépasse cent mille habitants nommeront un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants.* » Art. 14 de la *loi organique du* 30 *novembre* 1875 *sur l'élection des députés.* « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste (art. 1). Chaque département élit le nombre des députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi, à raison d'un député par soixante-dix mille habitants, *les étrangers non compris... Chaque département élit au moins trois députés.* » Art. 2 *de la loi du* 16 *juin* 1885 *ayant pour objet de modifier la loi électorale.* L'article 2 de la *loi du* 13 *février* 1889, *réta-*

électorale. La représentation fondée sur le nombre des électeurs et non sur le chiffre total de la population de la circonscription électorale, nous paraît plus conforme aux principes du droit public.

Le peuple idéal, c'est-à-dire l'ensemble des générations passées, présentes et futures, se confond avec l'État ; lui seul est souverain. Le « peuple » actuel, c'est-à-dire les générations présentes seules, *la population*, ne peut pas être un sujet de droits, ni conférer ou déléguer des droits par conséquent ; *le corps électoral* actuel *jouit* de la souveraineté, lui seul existe juridiquement dans l'État. Ce dernier est le titulaire unique de la souveraineté (1).

La représentation ne peut être proportionnelle qu'au corps électoral, le « peuple » *actuel* étant un non-sens en droit public (2).

blissant le scrutin uninominal pour l'élection des députés, rétablit presque textuellement l'article 14 de la loi organique du 30 novembre 1875. On voit donc que, bien que la proportionnalité soit admise comme principe de droit public, l'égalité stricte n'est point observée dans la représentation actuelle de la France. Nous renvoyons à cet égard à l'étude très documentée de M. Maurice Vernès, *Les élections générales de 1893 et le mouvement réformiste en France*, publiée dans la *Revue mensuelle pour la représentation proportionnelle* Bruxelles), XII° année (1893), p. 249 et suiv. L'arrondissement de Barcelonnette (Basses-Alpes), avec 15.477 habitants, nomme un député, comme celui de Carcassonne (Aude) avec 99.418 (élections, 1893). La 3° circonscription de l'arrondissement de Sceaux (Seine) comptait 132.340 habitants. « Le sentiment de l'équité se trouve froissé par des inégalités aussi choquantes » (Maurice Vernès). Ces inégalités pourraient disparaître ; mais la représentation strictement proportionnelle est impossible à atteindre, croyons-nous, étant donné qu'il faut toujours compter avec les fractions du quotient de répartition. Voyez cependant notre L. III et les systèmes de MM. Cassel et Lacombe.

(1) Sur ces théories V. notre L. II.

(2) M. Ducrocq repousse la représentation proportionnée au nombre des électeurs parce qu'elle suppose, dit-il, la théorie fausse et

La représentation proportionnelle à la population ou au corps électoral a fait, peut-on dire, le tour du monde

inexacte du droit électoral naturel et individuel, ainsi que celle de la souveraineté fractionnée. (*Cours de droit administratif*, 7e édition, Paris, 1898, t. III, *Principes de droit public*, p. 58.) Mais nous croyons que la conséquence n'est pas nécessaire. Le corps électoral, pris en bloc, *jouit* de la souveraineté, mais on ne peut pas faire abstraction des individus électeurs ; l'*égalité* suppose des monades et des chiffres, sans quoi elle est impossible, irréalisable. Le peuple n'est, somme toute, qu'une abstraction ; tout droit qui lui appartient doit forcément *s'individualiser dans son exercice*, ce qui n'implique pas qu'il soit un *droit naturel et individuel* de l'homme. V. notre L. II. M. Ducrocq repousse le vote plural au profit des pères de famille parce que d'après l'éminent professeur : « Il repose sur la base la plus anti-scientifique et anti-juridique qui se puisse imaginer : l'existence d'enfants mineurs conférant des droits. » *Op. cit.*, t. III, p. 48. Nous croyons que ce n'est pas là un transfert de droits ; pas plus que la *propriété* ne transfère *ses* droits à l'électeur qui, *en vertu de la loi* et *pour* sa propriété, a deux ou trois votes. M. Ducrocq voudrait qu'on exclût du calcul de la population les *étrangers* et pour la même raison, V. *op. cit.*, t. III, p. 58 ; ils ne peuvent pas influencer l'exercice de la souveraineté nationale française ; mais il admet que les femmes, les enfants, les condamnés, influent sur la répartition de la représentation (*ibid.* et p. 57) ; et la raison donnée est que les électeurs votent aussi pour et représentent ces incapables. (*Sic*, p. 58.) Mais il nous semble que l'objection faite par M. Ducrocq contre le vote plural des pères de famille aurait ici la même portée. Il y aurait une transmission *en bloc* des droits de ces incapables au corps électoral de la circonscription qui verrait ainsi son influence doublée ou triplée par rapport aux électeurs d'une circonscription, où, par hypothèse, il y aurait relativement moins d'enfants ou de femmes. Quelle différence y a-t-il, en droit public électoral, entre la femme et l'enfant d'une part et l'étranger de l'autre ? On se rappelle que sous la constitution de 1791, la contribution directe, prise en bloc, accordait un véritable vote plural aux électeurs, également pris en bloc, du département ; fonder la représentation sur la population, c'est établir un vote plural collectif, si je puis dire ainsi, au profit des électeurs des départements où les familles sont nombreuses et au détriment des grandes agglomérations ouvrières, par exemple, où il y a une population masculine adulte disproportionnée par rapport aux femmes et aux enfants. C'est ainsi, nous citons au hasard, par exemple, que l'arrondissement de Barcelonnette ne

civilisé. Elle est bien une « loi politique », au sens large du mot donné par Montesquieu (1), reposant sur « les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ».

Elle a été introduite même dans des monarchies comme l'Allemagne (2).

contient que 3.455 électeurs, et celui de Montauban (Tarn-et-Garonne) 31.482, de Cambrai (Nord) 1re circonscription 28.241, etc., etc. (en 1893, V. M. Vernès, art. et *loc. cit.*, p. 262-263).

La constitution du 14 janvier 1852 prenait pour base le nombre des électeurs. « L'élection a pour base la population », art. 34 et 35 : « Il y aura un député au corps législatif à raison de trente-cinq mille électeurs » (Dug. et Mon., p. 278). Comp. *Le décret organique du 2 février* 1852, *pour l'élection des députés au corps législatif.* Art. 1er : « *Chaque département aura un député à raison de trente-cinq mille électeurs.* » Mais on sait que la proportionnalité, à raison de la géométrie électorale trop souvent pratiquée sous le second empire, n'était qu'un mot (art. 2 du décret organ. du 2 février 1852 : « Chaque département est divisé, par un *décret* du pouvoir exécutif, en circonscriptions électorales égales en nombre aux députés qui lui sont attribués. » V. aussi Weil, *op. cit.*, p. 201 et suiv.). Sur la représentation proportionnelle (*lato sensu*) en France et à l'étranger, V. E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893, ch. IV (proportionnalité de la représentation), p. 198 et suiv.

(1) *Esprit des lois*, L. I, ch. I.

(2) Les députés au Reichstag sont répartis entre les différents États allemands d'après leur population ; il y a un député par 100.000 âmes ; mais, vu le caractère fédératif de l'Empire, chaque État, quelle que soit l'importance de sa population, a au moins un député. V. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 3e éd. (1895), tome I, p. 258. La représentation au Reichstag est donc, peut-on dire, proportionnelle. Elle ne l'est, cependant, qu'en théorie. M. Einhauser a pu dire que le suffrage universel *et égal* pour l'élection du Reichstag, n'existe que sur le papier depuis longtemps déjà (V. son article : *Proportionalwahl* dans la *Zeitschrift für die Gesammte Staatswissenschaft*, année 1898, p. 720, 54e année). Voici quelques preuves apportées par cet auteur : en 1893, 75 circonscriptions électorales avaient moins de 20.000 électeurs, 140 circ. de 20.000 à 25.000, 40 circ. de 30.000 à 35.000, 6 de 50.000 à 60.000, 2 de 60.000 à 70.000, et 7 au-dessus de 70.000 ; deux circonscriptions, la IVe et la VIe de Berlin, avaient plus de 90.000 et de 120.000 élec-

Nous venons de voir la *renaissance* des principes de la démocratie posés par Aristote : τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν (l'alternative du commandement et de l'obéissance) et le : τὸ ἴσον κατ' ἀριθμὸν (l'égalité d'après le nombre). Ces deux principes, avons-nous dit, sont inhérents à la forme démocratique de l'État et sont indépendants de la forme du gouvernement ; celle-ci ne peut pas por-

teurs. Ceci tient à ce qu'on ne procède pas assez souvent à de nouvelles répartitions d'après le mouvement de la population ; c'est ainsi que les districts agricoles ont beaucoup plus de pouvoir électoral que les districts industriels. M. Lawrence-Lowell (*Governments and parties*, t. I, p. 252-253) cite le cas de Berlin qui, avec beaucoup plus de 1.500.000 âmes, n'a que six députés répartis entre les six circonscriptions de la capitale. M. Lawrence-Lowell observe que le gouvernement ne s'empresse pas de changer cet état de choses, car Berlin élit des députés radicaux et socialistes.

En Autriche, la représentation proportionnelle est absente. Les députés (nous ne parlons, bien entendu, que de la Chambre des députés) ne sont pas répartis entre les différents pays de l'empire sur la base de la population seule ; on tient compte aussi, par ex., de la contribution payée par ces pays. C'est ainsi que d'après M. Gumplowicz (*Das œsterreichische Staatsrecht*, Wien, 1891, p. 109), la Bohême avec 5.560.819 habitants a 92 députés, alors que la Galicie avec 5.958.907 n'en a que 63. Les députés de chaque province sont élus par les différentes curies sur toute autre base que le nombre des électeurs. Il y a des inégalités (si l'on peut parler d'arithmétique dans un pareil système « organique ») énormes. dans la Bohême, par ex. 448 *électeurs* de la curie de la grande propriété foncière (Grossgrundbesitzwähler) nomment 23 députés, 4.017.006 *habitants* des communes rurales (Bevölkerung der Landgemeinden) n'en nomment que 30 ! De même en Galicie (1re curie, 1932 électeurs, 20 députés, *communes rurales* (4e curie), 5.031.882 habitants, 27 députés ! (d'après Gumplowicz, p. 110 et 111). L'Autriche est le pays de la disproportionnalité poussée à ses plus extrêmes limites. Ces exemples cités sont peut-être curieux à comparer ; mais il ne faudrait pas condamner, sans autre forme de procès, le système autrichien. Nous avons cité à dessein l'exemple de ce pays pour faire voir que la représentation proportionnelle, pas plus qu'aucun autre principe politique, ne saurait être examinée qu'à un point de vue *relatif*. Voilà pourquoi nous ne nous plaçons qu'au point de vue de la forme démocratique de l'État.

ter atteinte à la forme de l'État qui lui est supérieure.

La conséquence directe de ces principes sous le gouvernement représentatif est la représentation proportionnelle au sens large aussi bien qu'au sens strict du mot.

Nous avons vu ces principes s'introduire, en quelque sorte instinctivement, en Angleterre ; rendre possible le compromis sur lequel repose la constitution des États-Unis ; résulter de la philosophie rationaliste et déductive du XVIIIe siècle. Nous avons vu enfin les déclarations des droits de la Révolution française se les approprier et les proclamer avec une netteté égale, et une foi surtout supérieure à celles d'Aristote. L'instinct, les besoins et les nécessités politiques, la raison y mènent tout droit. La représentation proportionnelle n'est admise qu'à moitié, bien que proclamée dans toute son ampleur. « *Il ne s'agit plus maintenant de poser des principes nouveaux, mais d'appliquer les principes posés* (1). » Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne *la représentation proportionnelle de tous les citoyens*.

Avant d'essayer de rendre plus claire cette vérité, nous devons donner un aperçu de la renaissance du troisième principe démocratique posé par Aristote : κύριον τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν (la souveraineté à la décision de la majorité). Il forme la véritable *pierre d'achoppement* de tout le système.

(1) P. Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 3e éd. (1887), t. I, p. LXX.

SECTION II

LE POUVOIR DE LA MAJORITÉ, SON FONDEMENT, SON ÉTENDUE, SES LIMITES.

« La loi de majorité, dit M. Esmein (1), est une *de ces idées simples* qui se font accepter d'*emblée.* » Nous demandons pardon à l'éminent maître, mais nous aurions voulu pouvoir montrer qu'elle n'est ni simple ni satisfaisante pour l'esprit, et qu'elle a eu, au contraire, une histoire aussi longue que compliquée (2). Disons, avec M. Sumner Maine (3), qu'on ne peut rien imaginer « de plus artificiel » que le principe suivant lequel l'opinion de la collectivité est exprimée par celle de la majorité de ses membres. Quoi de moins simple et de moins naturel, en effet, que l'état exclusif de *sujet* dans une démocratie, pour nous placer uniquement à notre point de vue ? L'essence de la démocratie est que les citoyens, que *tout* le peuple, *se gouvernent*, tandis qu'en *fait*, nous constatons que la minorité est *gouvernée par la majorité.* « Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné (4). » Mais comme les hommes ne sont pas des

(1) *Éléments de droit constitutionnel*, p. 180.

(2) G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* apud *Zeitschrift für das Privat und œffentliche Recht der Gegenwart*, XXVe vol., année 1898, p. 429.

(3) *Études sur l'histoire des institutions primitives*, traduction par Durieu de Leyritz, Paris, 1880, p. 433.

(4) Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. IV (*de la Démocratie*). On sait que Rousseau dans ce chapitre ne se place qu'au point de vue

dieux (1) et que, par conséquent, l'unanimité est impossible à obtenir dans un grand et même dans un petit pays, on a dû recourir à l'*expédient* pratique de la majorité. La moitié de la nation ou à peu près, même dans une démocratie, est par là *uniquement sujette* (2). Voilà pourquoi, nous pouvons dire, à notre point de vue : « A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais (3). » L'expédient de la majorité, bien que le résultat d'une *nécessité matérielle*, constitue, selon nous, le point faible de la théorie démocratique. Il en résulte qu'il doit être restreint dans les cas seuls, où il forme une véritable *nécessité matérielle* ; l'étendre au delà et violer à plaisir les principes de la démo-

de l'exercice du pouvoir exécutif, du « gouvernement » ; il ne voit, d'ailleurs, qu'un obstacle *matériel* au gouvernement de la majorité.

(1) « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes. » *C. soc.*, L. III, ch. IV. Encore faut-il supposer un peuple de dieux parfaits où les querelles et les divisions seraient inconnues ; dans une démocratie de dieux homériques, l'expédient de la majorité serait des plus indispensables.

(2) « Chacun n'est libre, et à plus forte raison souverain, qu'autant que sa propre volonté s'accorde avec la volonté dominante ; mais celui qui soumet sa volonté à une volonté contraire à la sienne n'est qu'un sujet. Si mon député est dans la minorité je suis sujet. » Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, Paris, 1836, p. 144. « La souveraineté du peuple, dit Guizot, *Hist. du gouv. repr.*, Paris, 1856 (nouv. éd.), t. I, p. 106, 7e leçon, s'est démentie dès ses premiers pas, en se réduisant à n'être plus que l'*empire de la majorité sur la minorité*. » Comp. Eichthal, *Souv. du peuple et gouvernement*, p. 7 et suiv. « Tout homme, qui vit dans un État, dit M. Rieker, *Mod. Volksv.*, p. 43, a un maître sur lui, les uns ont un monarque, les autres une majorité. » Comp. Bernatzik, *Republik und Monarchie* (1892), p. 30 : Une association d'individus *souverains* ne saurait former un État ; elle serait une confédération composée d'hommes souverains, qui se dissoudrait en atomes. V. notre L. II, ch. I.

(3) *Contrat social*, L. III, ch. IV.

cratie ce serait un véritable abus. Décider, c'est souvent, c'est presque toujours, prendre un seul parti; élire, pour le corps des citoyens, c'est le plus souvent, désigner un nombre plus ou moins grand de personnes qui composent une assemblée. Il faut réduire, autant que possible, au strict minimum l'expédient de la majorité et assurer l'alternative du commandement et de l'obéissance. C'est cette idée que la démocratie éveille la première dans l'esprit ; c'est ainsi que les hommes ont compris cette forme d'État ; c'est le désir et la volonté ferme de : ἄρχειν (gouverner) et de : ἄρχεσθαι (être gouverné), en un mot de *se gouverner*, et nullement τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν κύριον εἶναι, l'attachement à la loi de la majorité, qui expliquent les luttes et les révolutions sanglantes en faveur de la démocratie.

Au moment de l'enthousiasme démocratique ou révolutionnaire, on ne dit pas : « Vous obéirez à une majorité de rois, au lieu de n'obéir qu'à un seul » ; on sait qu'on serait très mal reçu par des citoyens avides de *se gouverner*; on dit plutôt aux anciens sujets, devenus *citoyens* : « *Vous êtes* rois plus que rois » (1). On ne dit pas: « Contemplez la puissance de la majorité, etc. » « Préparez-vous à vous soumettre à son règne » ; on dit plutôt aux nouveaux citoyens (2) : « Il n'y a pas un citoyen qui puisse dire à l'autre : « *tu es* plus souverain que *moi* ! » Contemplez *votre* puissance, *préparez-vous* à l'exercer, et soyez dignes d'entrer en possession de *votre* règne. »

(1) « Sachez que vous êtes rois plus que rois. » Discours de Chalier au club central de Lyon, 21 mars 1793. V. dans Taine, *Les origines, la Révolution*, t. II (17e éd.), p. 29, note 1.

(2) Il s'agit ici de la célèbre *Déclaration du gouvernement provisoire au peuple français*, de 1848, rédigée par Lamartine. V. dans : *La France parlementaire* (1834-1851), *œuvres oratoires et écrits politiques*, par A. de Lamartine (édit. Louis Ulbach), Paris, 1865, t. V, p. 214.

Voilà l'idée vraiment simple sous une démocratie, et satisfaisante pour l'esprit, celle qui s'éveille la première et à laquelle l'homme, devenu citoyen, tient le plus parce qu'elle flatte son amour-propre.

L'*expédient* de la majorité est accepté, car il résulte d'une nécessité en quelque sorte matérielle, mais *l'idée* en est très difficilement admissible ; nous n'en voulons pour preuve que le véritable embarras qu'éprouvent les théoriciens politiques de toutes les époques, lorsqu'ils veulent justifier *en droit* ce « principe ». Ils sont obligés de recourir à des *fictions*, « les plus excessives du droit positif » (1) qui n'ont d'autre but, comme toutes les *fictions* juridiques, que de sauver un « principe » en le niant ! La volonté de la majorité est considérée *par une fiction* comme étant la volonté de tous ! on va même jusqu'à vouloir convaincre la minorité qu'elle s'était trompée, *qu'elle a voulu autre chose que ce qu'elle a voulu* ! Voilà les exagérations de la *fiction* qui pendant des siècles a été invoquée pour expliquer *en droit* la loi de la majorité.

Avons-nous besoin de dire que l'hypothèse d'une soumission de la minorité à la majorité, par suite d'une convention, d'un *contrat* libre, est insoutenable ?

Cherche-t-on à fonder la loi de la majorité sur la force ? Nous répondons avec Rousseau (2) que « force ne fait pas droit ».

La loi de la majorité ne s'explique dès lors que par une nécessité de fait, la nécessité, pour assurer la vie du corps social, de ne suivre qu'un seul parti, celui de la majorité tout naturellement.

Ne voit-on pas alors que la loi de la majorité ne peut

(1) Burke. V. dans Fr. Pollock, *Introduction à l'étude de la science politique*, tr. fr., p. 146.

(2) *Contrat social*, L. I, ch. III (*du droit du plus fort*).

pas être un « principe », une idée *simple*, juridiquement parlant ? L'histoire, très longue, nous le répétons, de ce principe, n'est autre chose qu'une série de subtilités juridiques pour expliquer un *fait* injustifiable *en droit*. On finit, c'est l'histoire de plus de deux mille ans, par recourir à la fameuse *fiction* qui résout le problème en l'écartant ! Peut-on citer un problème *juridique* plus insoluble que celui-là, qui a épuisé toutes les ressources de la scolastique et de la philosophie ?

Concluons donc que le pouvoir de la majorité, *naturel* dans ses limites *naturelles*, circonscrites par la *nécessité*, n'est qu'un pouvoir « artificiel » (1) en dehors de celles-ci, car il n'est *jamais* un *principe juridique* proprement dit.

La majorité devrait toujours se souvenir que son pouvoir n'est qu'une « *transaction*, non une *solution* véritable, et que toute transaction exige la modération dans le succès (2) ».

(1) « Mais quel pouvoir a la majorité d'enchaîner le reste ? *C'est encore ici un pouvoir artificiel.* » Fr. Pollock, *op. cit.*, p. 146. Sur les théories et les conceptions des auteurs modernes, v. notre L. I.

(2) Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 177.

CHAPITRE PREMIER

Les théories sur le fondement des pouvoirs de la majorité jusqu'en 1789 et sous la Révolution.

Nous exposerons très sommairement (1) les théories sur le fondement du pouvoir de la majorité, surtout d'après les théoriciens des XVII[e] et XVIII[e] siècles ; nous étudierons ensuite la conception de la loi de majorité sous la Révolution française, au point de vue du domaine de son application (notamment aux élections législatives).

§ I.

Dans la démocratie, le peuple (ὁ δῆμος), pris dans son ensemble, est souverain, dit Aristote (2). Le pouvoir appartient à la majorité (3). La démocratie, cependant, pour Aristote, ne se caractérise pas par ce fait

(1) Une étude sur l'origine de ce principe dans le haut moyen âge montrerait comment cette idée ne se fit accepter que difficilement par les docteurs qui se sont occupés des collectivités ou des corporations. L'insuffisance de notre savoir et de notre expérience scientifique ne nous permet nullement d'entreprendre utilement une étude directe, ni même de seconde main, sur cette époque si obscure. On trouvera dans les ouvrages de M. Gierke (*Genossenschaftstheorie*, *Genossenschaftsrecht*, *J. Althusius*, etc.) tous les renseignements désirables.

(2) « Ἐν ταῖς δημοκρατίαις κύριος ὁ δῆμος. » *Pol.*, l.. III, ch. IV, l. comp. L. III, ch. VI, 12.

(3) « Ἀνάγκη δ'εἶναι κύριον ἢ ἕνα ἢ ὀλίγους ἢ πολλούς. » *Pol.*, III, V. I. Il faut que le souverain soit un seul, une minorité ou une majorité.

que le pouvoir y appartient à la majorité des hommes libres, mais bien plutôt aux hommes libres et *pauvres* (1) ; de même, il y a aristocratie toutes les fois que *les riches* ont le pouvoir, indépendamment du point de savoir s'ils forment ou non la majorité (2). Mais en fait la majorité des citoyens est une majorité de pauvres, et son pouvoir dans la démocratie se justifie par l'*égalité* qui est la base de cette forme d'État. Le pouvoir de la majorité a son origine dans la *nécessité*, puisque le peuple se compose de plusieurs membres (*μόρια*) et qu'il faut prendre un parti (3) ; il trouve sa justification dans l'*égalité* ; les citoyens étant égaux, il n'y a que le nombre qui puisse décider de la solution à adopter (4).

(1) « Τὸ δὲ ὅ, τι ἂν δόξῃ τοῖς πλείοσιν, ἐν πάσαις ὑπάρχει. » *Politique*, L. IV, c. VI, § 4. La loi de la majorité existe dans toutes les formes d'État, aussi bien dans l'oligarchie ou l'aristocratie que dans la démocratie.

(2) « Δῆμος μὲν ἐστίν, ὅταν οἱ ἐλεύθεροι κύριοι ὦσιν, ὀλιγαρχία δ', ὅταν οἱ πλούσιοι. » *Pol.*, L. IV, III, 7. Comp. l'exemple donné au paragraphe 6. Aristote suppose 1300 hommes libres, dont 1000 sont riches et exercent le pouvoir ; cette forme d'État est une aristocratie, d'après Aristote, et non une démocratie, bien que la majorité y soit souveraine. En fait, cependant, dit Aristote, le pouvoir aux *πολλοί*, à la majorité, se confond avec le pouvoir aux *πένητες*, aux pauvres, et, à l'inverse, le gouvernement des *ὀλίγοι*, de l'oligarchie est le gouvernement des *πλούσιοι*, des riches ; on peut dire dès lors que la démocratie est le gouvernement de la majorité, tout court.

Bodin réfuta victorieusement, croyons-nous, ces distinctions, en disant, dans le livre II, ch. VII de sa *République*, qu'Aristote confond deux choses bien distinctes : la forme de l'État et la forme du gouvernement. Si les riches sont la majorité et exercent le pouvoir, l'État est *populaire*, mais le gouvernement est *aristocratique*.

(3) « Λέγω δὲ μόριον τὸν βουλευτὴν καὶ τὸν ἐκκλησιαστὴν καὶ τὸν δικαστήν. Ὥστε δικαίως κύριον μειζόνων τὸ πλῆθος · ἐκ γὰρ πολλῶν ὁ δῆμος καὶ ἡ βουλὴ καὶ τὸ δικαστήριον. » *Pol.*, L. III, c. IV, § 12. [J'appelle *membre* le citoyen faisant partie de l'assemblée du peuple, aussi bien que le juge. Le grand nombre, la majorité est, par conséquent, à bon droit, souveraine. L'assemblée du peuple, en effet, le Sénat, le tribunal, se composent de plusieurs *membres*.]

(4) « Τούτου δ'ὄντος τοῦ δικαίου, τὸ πλῆθος ἀναγκαῖον εἶναι κύριον, καὶ ὅ,

Périclès dans l'éloge célèbre qu'il fait d'Athènes, définit ainsi son gouvernement : « Étant donné qu'Athènes s'administre dans le sens et l'intérêt de la majorité et non de la minorité, son nom, c'est démocratie (1). »

Denys d'Halicarnasse considère également la loi de majorité comme un principe juste, *en tant qu'elle ne s'applique qu'aux décisions, et que chacun ait le droit d'émettre librement son opinion sur ce qu'il croit devoir être utile à la communauté* (2).

τι ἂν δόξῃ τοῖς πλείοσι, τοῦτ' εἶναι καὶ τέλος, καὶ τοῦτ' εἶναι τὸ δίκαιον · φασὶ γὰρ δεῖν ἴσον ἔχειν ἕκαστον τῶν πολιτῶν. » *Pol.*, VI, I, 6. Tel étant le droit démocratique (l'égalité), il s'ensuit nécessairement que la majorité doit être souveraine, et que ce qui a été décidé par elle doit être la loi dernière et le droit ; car on dit et on part de ce principe que tous les citoyens ont un pouvoir *égal*.

(1) « *Καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ὀλίγους ἀλλ ἐς πλείους οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται.* » Thucydide, L.II, XXXVII. Les théoriciens et les historiens du droit public négligent un peu trop Thucydide dont l'œuvre historique, surtout dans les harangues, renferme une grande richesse de pensées politiques au moins aussi profondes que celles d'Aristote. Qu'il nous soit permis de renvoyer à l'étude de notre père, *Essai moral et politique sur Thucydide*, par N. J. Saripolos, correspondant de l'Institut de France, associé des Académies royales de Belgique, d'Espagne, membre de l'Institut de droit international, etc., lu à l'Académie royale de Belgique dans sa séance du 4 août 1879, tirage à part, Bruxelles, 1879 (86 p.).

(2) « *Δίκαιον γάρ ἀποφαίνεσθαι μὲν ἕκαστον ἃ δοκεῖ τῷ κοινῷ συνοίσειν, πείθεσθαι δὲ τοῖς ὑπὸ τῶν πλειόνων κριθεῖσι.* » L.XI, c.LVI ; [il est juste que chacun puisse dire ce qu'il croit être utile à l'État ; mais après cela il faut obéir aux résolutions de la majorité]. Les proportionnalistes de nos jours qui répètent à l'envi : *La représentation de tous, la décision à la majorité*, ou bien : *La proportionnalité est le principe des élections, la majorité celui des décisions*, seraient sans doute étonnés d'apprendre, s'ils ne le savent pas déjà (ce dont nous doutons fort, par le temps qui court), que les Grecs avaient abouti à la même formule, bien qu'ils n'aient sans doute jamais songé à la chose ; il n'en reste pas moins vrai que les philosophes ou les historiens Grecs nous donnent les principes incontestables qui nous sont nécessaires pour appuyer notre réforme de progrès. On devine bien notre pensée tout entière ; pouvant être suspect de partialité et surtout manquant de

En résumé, la loi de majorité, *quand elle est nécessaire*, résulte de *l'égalité des citoyens*. Voilà la doctrine la plus *juridique* et la plus conforme aux intérêts de la minorité et aux principes de la démocratie, professée par les philosophes et les historiens Grecs (1).

Avec les jurisconsultes romains nous tombons dans le domaine des *fictions* qui ont toujours été des subterfuges pour éluder les principes gênants.

La fiction introduite et développée dans le domaine du droit privé a été le principal moyen de rendre les institutions plus conformes à la justice et à l'humanité (2) ; la fiction au service des théories de droit public a été, au contraire, la principale ennemie des libertés du peuple et l'arme maîtresse du despotisme et de la tyrannie (3).

toute autorité, nous laissons parler le jurisconsulte et l'historien de *la condition privée de la femme* : « En législation, comme dans tous les domaines de la science et de l'art, ce sont les Grecs qui ont émancipé l'esprit humain et frayé les voies du progrès. » (Paul Gide, *op. cit.*, 2e édit., p. 67.)

(1) V. notre ch. II, sur les pouvoirs de la majorité et l'autorité de ses décisions d'après Aristote, Platon, Thucydide, etc., etc.

(2) Toute l'histoire du droit privé de Rome pourrait être invoquée à l'appui de cette vérité. Que resterait-il du droit prétorien sans les fictions ?

(3) Il suffit de rappeler la *fiction* par laquelle on fondait le pouvoir de l'empereur sur une prétendue aliénation ou une *translatio imperii* de la part du peuple originairement souverain. V. Gierke, *J. Althusius*, p. 77. Suarez au XVIe siècle (*1613*, mais ses doctrines appartiennent au XVIe siècle par leur nature), après avoir établi le principe de la souveraineté populaire, aboutit à sa destruction par la *fiction* d'une *aliénation* de cette souveraineté au profit du roi. V. P. Janet, *op. cit.*, 2e éd., t. II, p. 189 et suiv. Hobbes et Rousseau construisirent leur contrat social et leur État despotique l'un sur la *fiction* de l'aliénation des souverainetés et des libertés individuelles au profit d'un monarque ; l'autre sur la *fiction* « de l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté. » (*C. soc.*,L. I, c. VI.) *Le droit et la science* tendent à la sou-

« *Quod major pars curiae effecit, pro eo habetur ac si omnes egerint* (1). » Voilà la *fiction* de la *majorité* expression de la volonté de *tous*. On cherche le fondement de la loi de majorité et *on suppose*, par *une fiction*, l'unanimité ! On nie l'existence d'une majorité et d'une minorité. Voilà ce que nous ne pouvons pas comprendre ; qui dit *fiction* dit *aveu d'impuissance* ; ce n'est pas résoudre le problème, c'est l'écarter (2).

La théorie romaine de la fiction fut reprise par les glossateurs (3) ; à cause de l'impossibilité d'obtenir l'unanimité, la loi, *par une fiction*, suppose cette unanimité ; ce qui a été fait par la majorité ou décidé par elle est considéré comme ayant été fait ou décidé par la totalité des membres de la collectivité.

L'idée de la majorité est loin d'être unanimement acceptée au moyen âge ; nous trouvons souvent le prin-

veraineté limitée du peuple et à la liberté des citoyens, les *fictions* aboutissent à la tyrannie d'un despote et à la suppression de la liberté.

(1) Digeste, l. 19, liv. L, tit. I. Pline, au contraire, fonde la loi de majorité sur l'égalité : « Sed hoc pluribus visum est : numerantur enim sententiae non ponderantur: nec aliud in publico consilio potest fieri, in quo nihil est tam inequale, quam æqualitas ipsa. *Nam quum sit impar prudentia par omnium jus est.* » L. II, *Epist.* XIII, num. 5.

(2) On peut voir une vigoureuse réfutation de la théorie de la fiction dans *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Paris, 1899, p. 157 et suiv. de notre ami M. A. Mestre.

(3) V. sur les théories des glossateurs les ouvrages de Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. III, p. 220 et *Genossenschaftstheorie*, p. 616. Gl. I, 160, § I. D. de R. I. v. *refertur* : « Ideo autem sic fingit haec lex ; *quia non possunt omnes consentire facile* » et Gl. 1. 9, § I. D. 4, 2,v. *collegium* : « *Non tota, sed pars, sc. major* : *quod perinde erit ac si tota.* » Les glossateurs recouraient également à une *fiction* pour expliquer l'obligation du groupe, de la collectivité, par les décisions de ses représentants ; ce que ceux-ci ou leur majorité avaient voulu ou fait, devait être considéré, par une fiction, comme ayant été décidé ou fait par tous les membres du groupe. V. Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. III, p. 222.

cipe suivant lequel c'est la *pars sanior* et non la *pars major* qui doit l'emporter (1).

Le principe de la majorité, comme celui de la représentation, fut introduit d'abord dans l'Église (2). Ces théories ne visaient pas tant le corps politique que les *universitates*, les corporations ou l'Église.

Avec le XIV[e] siècle, au contraire, nous trouvons la doctrine de Marsile de Padoue qui, dans son *Defensor pacis*, aborde directement notre question. Le pouvoir législatif, d'après cet auteur du XIV[e] siècle, ne peut appartenir qu'au peuple (3) ou à la plus grande partie du peuple, *à la majorité* de l'assemblée populaire (4) ; et ceci à cause de l'impossibilité matérielle d'obtenir toujours l'unanimité (5). La majorité représente le peuple tout entier, *totam universitatem* (6).

La théorie de la loi de majorité est à peine abordée par les monarchomaques du XVI[e] siècle. Ceci se comprend ; le peuple d'après ces théoriciens n'agit que par l'inter-

(1) V. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 430.

(2) V. Gierke, *Johannes Althusius*, etc., p. 211, p. 137, note 47, et p. 138, note 48 (sur l'élection et le caractère du pape comme représentant tout le corps de l'Église, le concilium generale « qui repraesentat totum populum Christianum »). V. Jellinek, *Das R. der Min.*, pp. 431, 432.

(3) Comp. notre section I, ch. III, § II et Paul Janet, *op. cit.*, t. I, 2[e] éd., p. 498. Franck, *Réformateurs et publicistes au moyen âge* (Paris, 1864), p. 142.

(4) « Demonstrare scilicet legum latoris auctoritatem humanam, ad solam civium universitatem, *aut ejus valentiorem partem* ; pertinere... tentabimus. » *Def. pacis*, I, c. 12. Comp. *conclusio* 6, L. III : « Legislatorem humanum, solam civium universitatem esse, *aut valentiorem illius partem.* » « Sive id fecerit universitas prædicta civium *aut ejus pars valentior per se ipsam immediate...* » *Def. pacis*, L. I, c. 12.

(5) V. Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 24 et note 8 ; Franck, *op. cit.*, p. 143.

(6) « *Valentior pars... totam universitatem repræsentat.* » L. I, v, Gierke, *op. cit.*, p. 211 et note 2.

médiaire de ses *repraesentantes*, de ses *Ephori* légaux ; ces derniers, d'autre part, peuvent et doivent même exercer séparément et *individuellement* les droits du peuple (1). L'unité de l'État et celle du peuple n'étant pas complètement dégagées par ces auteurs, le peuple ou ses représentants n'agissant pas *en corps*, le principe de la majorité ne saurait trouver place dans leurs théories. L'auteur du *vindiciae contra tyrannos* dit expressément, cependant, que ce que la *major pars* des représentants fait, est considéré comme ayant été fait par le peuple même (2) : « Quod major pars principum seu optimatum fecerit, omnes, quod omnes, universus populus fecisse dicetur (3). » Les fictions ne pouvaient pas déplaire à Junius Brutus qui aborde volontiers les argumentations *juridiques* ; le droit romain ou le droit féodal sont à chaque instant invoqués par cet auteur à l'appui de ses théories politiques.

Bodin dans les *Six livres de la République* pose nettement le principe de la majorité dans la démocratie, c'est-à-dire dans cette forme d'État où « tout le peuple » a part à la souveraineté (4). Cette souveraineté de tous se réduit à n'être que la souveraineté de la majorité : « l'État populaire, pour Bodin (5), est la forme de République, *où la plupart ensemble commande en souveraineté au surplus en nom collectif et à chacun de tout*

(1) V. *suprà*, p. 124.

(2) Les représentants étant *Regni quasi Epitome*. V. Quest. II et III ; Gierke, *op. cit.*, p. 217, note 20 et P. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 163.

(3) *Vind. contra tyrannos*. Quest. II.

(4) « Si *tout le peuple* a part à la souveraineté, nous disons que l'*État est populaire* ; s'il n'y a que la moindre partie du peuple nous jugeons que l'État est aristocratique. » *Rép.*, L. II, ch. I (*de toutes sortes de Républiques en général*).

(5) *Rép.*, L. II, ch. VII (*de l'État populaire*).

le peuple en particulier. Le principal point de l'État populaire se remarque en ce que *la plupart du peuple a commandement et puissance souveraine, non seulement sur chacun en particulier, mais aussi sur la moindre partie de tout le peuple ensemble.* » Ce n'est pas une justification ou une explication de la loi de majorité, c'est à nos yeux sa condamnation, en droit. Nul n'a mieux fait ressortir, et en termes plus nets que Bodin, le point faible de la démocratie, les graves inconvénients de la loi de majorité, qui réduit à l'état de sujet « la moindre partie de tout le peuple » et « chacun en particulier ». Aussi notre auteur va jusqu'à dire que, « à proprement parler » la souveraineté « ne peut estre ny subsister, sinon en la Monarchie » (1).

Bodin n'entendait pas par les mots : « la plupart du peuple » la majorité *numérique* proprement dite ; sa définition doit être complétée ainsi : « Nous concluons donc que la République est populaire, *où la plupart des bourgeois soit par têtes, soit par lignées, ou classes, ou paroisses, ou communes a la souveraineté* (2). » On voit

(1) « Car nul ne peut estre souverain en une République qu'un seul ; s'ils sont deux, ou trois, ou plusieurs, pas un n'est souverain. » *Rép.*, L. VI, ch. IV. Voilà pourquoi J. de Maistre définit la démocratie : « Une association d'hommes sans souveraineté. » (De la souveraineté). V. Eichthal, *Souv. du peuple et gouv.*, p. 8, note. Sans souveraineté *individuelle*, v. notre L. II, ch. I.

(2) *République*, L. II, ch. VII. Pour qu'il y ait État populaire il n'est pas nécessaire que le vote ait lieu par têtes : « De sorte que s'il y a XXXV lignées, ou parties du peuple, comme à Rome, les 18 ont puissance souveraine sur les XVII ensemble et leur donnent loi. » Ce principe numérique est secondaire : « Il suffit que la pluralité des lignées l'emporte, quoiqu'il n'y eut que cinquante personnes en une lignée et mille en une autre, *attendu que la prérogative des voix est gardée à chacun s'il veut assister.* » On revient toujours là ; ce qui caractérise la démocratie c'est *d'abord* la participation *effective* au pouvoir, la loi de majorité venant en second lieu. Voilà pourquoi les cantons suisses à *Landsgemeinde* sont considé-

combien la loi de majorité proprement dite est peu inhérente à la nature de la démocratie. C'est l'égalité et *l'alternative du commandement et de l'obéissance* qui constituent les vrais principes générateurs de cette forme d'État. La loi de majorité n'est qu'un *expédient* et le point faible de la théorie démocratique.

Les auteurs des XVII[e] et XVIII[e] siècles ont cru mieux justifier *en droit* l'expédient majoritaire en inventant une nouvelle *fiction*, le *contrat social*, ajoutée à l'ancienne *fiction* de la volonté unanime. La loi de majorité est fondée sur deux *fictions* successives ; c'est, qu'on nous permette l'expression, *un double mensonge juridique*. Ce n'est pas à dire, cependant, que nous ne trouvions pas aux XVII[e] et XVIII[e] siècles le seul fondement de cette loi qui soit acceptable, *la nécessité matérielle*, et l'*égalité des citoyens*. Ces deux bases donnent les limites dans lesquelles l'application de l'expédient en question est *légitime*, parce qu'elle est *nécessaire matériellement et juridiquement*.

Grotius considère la majorité comme représentant toute l'*universitas*, et il fonde cette règle sur la volonté expresse ou tacite de ceux qui ont formé la société ; il leur a fallu trouver un moyen de résoudre les questions et d'expédier les affaires ; or il est manifestement injuste que le grand nombre suive l'avis du petit ; de là « pars major jus habet integri » (1).

rés par Bodin comme de *vraies démocraties* : « Vrai est que les cantons d'Uri, Schwitz, Zug, Glaris, Appenzell *qui sont vraies démocraties* et qui retiennent plus de liberté populaire, pour être montagnards, s'assemblent pour la plupart en lieu public, etc., etc. » L. II, ch. VII de *Six livres de la République*.

(1) « Consociationes praeter hanc maxime naturalem sunt et aliae, tum privatae, tum publicae : et hae quidem aut in populum, aut ex populis. Habent autem omnes hoc commune quod in iis rebus, ob quas consociatio quaeque instituta est, universitas, et *ejus pars*

Puffendorf voit la volonté de la communauté dans l'avis de la majorité (1), mais il considère cette règle comme un simple « expédient commode ». « Qui décidera, dit-il (2), laquelle des deux opinions est la plus conforme aux règles de la prudence?,.. *il fallait donc chercher quelque expédient qui ne fût sujet à aucune difficulté* et qui ne donnât point d'atteinte à *l'égalité des membres de l'assemblée*; *or il n'y a rien de plus commode pour cet effet, que de compter les voix.* » On voit donc que Puffendorf est très net à cet égard; la loi de majorité n'est pas un principe, elle n'est qu'un expédient, « non que cela soit nécessaire en vertu du *Droit naturel*, mais parce qu'il n'y a presque point d'autre *expédient* pour terminer les affaires et pour prendre quelques mesures (3) ».

Wolff, qui est parmi les auteurs de l'école du droit de la nature et des gens celui qui a poussé le plus loin la théorie du *contrat social*, fonde la loi de majorité sur la double *fiction* de la soumission conventionnelle de la minorité à la majorité (4), et de la volonté una-

major nomine universitatis obligant singulos qui sunt in societate. *Omnino enim ea credenda est fuisse voluntas in societatem coeuntium, ut ratio aliqua esset expediendi negotia : est autem manifeste iniquum, ut pars major sequatur minorem : quare naturaliter seclusis pactis ac legibus, quae formam tractandis negotiis imponunt, pars major jus habet integri.* » *De jure belli ac pacis*, L. II, cap. V, § XVII.

(1) « Verum ubi regimen civitatis collatum est in concilium ex pluribus hominibus constans, quorum quisque suam retinet voluntatem naturalem ; *regulariter illud habetur pro voluntate civitatis, in quod consenserit Major pars hominum, ex quibus concilium componitur.* » *De officio hominis et civis secundum legem naturalem* (éd. de 1728), L. II, c. VI, § XII.

(2) *Le droit de la nature et des gens*, traduction Barbeyrac, L. VII, c. II, § XV.

(3) *Droit de la nature et des gens, loc. cit.*

(4) « Qui in civitatem coeunt, tacite conveniunt, quod parti majori visum fuerit, id habendum esse pro totius populi voluntate,

nime (1). Il rappelle, cependant, l'impossibilité d'obtenir l'unanimité (2) et la difficulté de peser les voix au lieu de les *compter* (3).

Locke fonde la loi de majorité aussi bien sur la fiction d'une convention que sur la nécessité *physique* : « Quand un certain nombre de personnes, dit-il (4), sont convenues ainsi de former une communauté et un gouvernement, elles sont par là en même temps incorporées et composent un seul *corps politique* dans lequel le plus grand nombre a droit de conclure et d'agir... Il faut que ce corps se meuve de quelque manière : *or il est nécessaire qu'il se meuve du côté où le pousse et l'entraîne la plus grande force*, *qui est le consentement du plus grand nombre*, *autrement il serait absolument impossible qu'il agît ou continuât à être un corps et une société,* comme le consentement de chaque particulier, qui

nisi expresse de nonnullis aliter fuerit conventum scilicet, ut nonnisi unanimia concludant, vel certus votorum numerus vincat. » *Jus naturæ methodo scientifica pertractatum*, éd. Vattel (Lipsiae, MDCCLXVI), pars VIII, II, § 157, comp. *ibid.*, §§ 202, 208.

(1) « *Vota majora habentur pro unanimibus, quando unanimia haberi nequeunt.* » *Jus naturæ*, etc., pars VII, c. I, § 80, éd. Vattel.

(2) V. note précédente.

(3) « *Vota ponderari dicuntur*, *quando inquiritur quaenam sint meliora.* Quamobrem cum vota meliora sint, quando judicium de se proposita verius, consequenter etiam quando idem probabilius de probabilitate et veritate difficiliter judicari, nemo non absque probatione admittat ; *vota difficiliter ponderantur.* » *Jus nat.*, p. VII, c. I, § 72. « *Quoniam omnia vota ejusdem valoris, nulla sane ratio est, cur pauciora præferantur majoribus*, sed votorum simul sumtorum valor pendet a numero eorumdem, ita ut prævalere dicendum sit, quod volunt plurima. Atque ideo vota dicuntur numerari : *votorum enim numerus certus est ut a nemine in dubium vocari possit*, atque adeo præbet principium indubitatum definiendi, quidnam fieri debeat, vel non fieri. » *Jus naturæ*, p. VII, c. I, § 79.

(4) *Essai sur le gouvernement civil*, traduction française (Londres, 1783 ; la première édition anglaise est de 1690), ch. VII, intitulé *du commencement des sociétés politiques.*

s'y est joint et uni, a voulu qu'il fût ; *chacun donc est obligé, par ce consentement-là, de se conformer à ce que le plus grand nombre conclut et résout* (1). »

L'école du droit de la nature et des gens, en un mot, reprend les principes d'Aristote sur la *nécessité matérielle* et la *nécessité juridique* résultant de l'égalité, aussi bien que la vieille *fiction* de l'unanimité, admise par les jurisconsultes romains, les glossateurs, et les scolastiques. Mais cette école introduit une nouvelle *fiction*, celle du *contrat social* et de la soumission *conventionnelle* de la minorité aux décisions de la majorité.

Hobbes recourt également à l'argument tiré d'une prétendue convention sociale par laquelle les hommes se seraient obligés d'obéir à la volonté de la majorité considérée comme la volonté de tous (2). Hobbes invoque également, et ceci est nouveau, la force matérielle pour « justifier » le pouvoir de la majorité sur la minorité. S'il n'y a pas eu de convention, la minorité est à l'égard de la majorité dans l'état de nature qui se caractérise par le *bellum omnium contra omnes* ; la majorité, grâce à sa force matérielle, saura contraindre la minorité à l'obéissance (3). La loi du nombre constitue,

(1) Comp. : « Ce que fait et conclut le plus grand nombre, est considéré comme étant fait et conclu par tous. » *Gouv. civil*, ch. VII. Le pouvoir au plus grand nombre caractérise la démocratie. V. *Essai sur le gouv. civil*, ch. IX (*Des diverses formes des sociétés*).

(2) « *Considerandum deinde est, unumquemque ex multitudine (quo constituendae civitatis principium fiat) debere consentire cum caeteris ut in iis rebus quae a quopiam in cœtu proponentur, pro voluntate omnium habeatur id, quod voluerit eorum major pars*. Alio enim modo multitudinis hominum, quorum ingenia et vota inter se tam varie differunt, nulla omnino erit voluntas. » *Elementa philosophica de cive, imperium*, c. VI, § II (*initium civitatis est jus majoris numeri consentientis*). On peut comparer : « Voluntas autem concilii ea intelligitur esse, quae est voluntas majoris partis eorum hominum, ex quibus concilium consistit. » *De cive, imperium*, c. V, § VII.

(3) V. dans Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 284, *De cive* : c. VI, § II,

d'après Hobbes, la démocratie (1). Cette forme d'État, d'après notre auteur, apparut la première, étant donné que pour constituer la monarchie ou l'aristocratie, qui toutes deux dérivent originairement du peuple et du contrat social, il fallut se mettre d'accord sur les personnes à nommer; la majorité décida ; or « là où les sentiments et suffrages du plus grand nombre enveloppent et enferment ceux des autres, il y a déjà une démocratie toute formée (2) ».

Le *Contrat social* de Rousseau et sa théorie sur la base du pouvoir de la majorité doivent nous arrêter un peu plus longtemps(3). La soumission de la minorité à la ma-

imperium. Sur les théories de Hobbes sur la personnalité de l'État et la loi de majorité, V. aussi Gierke, *op. cit.* (J. Alth.), p. 190 et Eichthal, *Souv. du peuple et gouv.*, p. 51, note.

(1) « S'ils ont arrêté que la volonté de la plus grande partie de l'assemblée *sera tenue pour la volonté de tous les particuliers*, alors on appelle cette union *démocratie.* » (*Le corps politique et la nature humaine* de Hobbes forme le second volume des *Œuvres philosophiques et politiques*, par Th. Hobbes, édition de Neuchâtel, 1787, traduction française ; nous n'avons pas eu sous les yeux le texte original.) Dans le *De cive*, c. VII, *imperium*, § V, Hobbes dit : « Duae igitur res constituunt democratiam quarum una (nempe condictio perpetua conventuum) Δῆμον *altera (quae est pluralitas suffragiorum)* τὸ κράτος, *sive potestatem constituit.* » *De cive* : *imperium*, c. VII (intitulé : *de tribus civitatum specibus, Democratia, Aristocratia, Monarchia*), § V.

(2) *Œuvres*, trad. franç. (Neuchâtel, 1787), t. II du *Corps politique*, partie II, ch. II.

(3) Nous ne disons rien de Montesquieu ; il ne distingue pas comme formes différentes d'État la démocratie et l'aristocratie : « *le gouvernement républicain* est celui où *le peuple en corps, ou seulement une partie du peuple*, a la souveraine puissance. » *Esprit des lois*, L. II, ch. I. « Il y a trois espèces de gouvernements : le RÉPUBLICAIN, le MONARCHIQUE, et le DESPOTIQUE », *loc. cit.* « Lorsque dans la république le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est une *démocratie.* Lorsque la souveraine puissance est entre les mains d'une partie du peuple, cela s'appelle une *aristocratie.* » *Esprit des lois*, L. II, ch. II. Cette division est des plus artificielles. V. la critique de M. P. Janet *op. cit.*, t. II, 2e éd., p. 460.

jorité résulte, d'après Rousseau, du contrat social lui-même, qui seul suppose l'unanimité. Le pouvoir de la majorité est donc fondé sur la *fiction* (1) d'une convention libre, *tacitement* renouvelée par tous ceux qui résident sur le territoire (2) : « il n'y a, dit-il (3), qu'une seule loi qui, par sa nature, exige *un consentement unanime*, c'est le pacte social ; car l'association civile est l'acte du monde le plus volontaire, tout homme étant né libre et maître de lui-même, nul ne peut, sous quelque prétexte que ce puisse être, l'assujettir *sans son aveu*... Hors ce contrat primitif, *la voix du plus grand nombre oblige toujours les autres* ; *c'est une suite du contrat même* (4). » La voilà bien cette *fiction*, « une des plus excessives du droit positif » (5), et par laquelle Rousseau cherche à convaincre les citoyens formant la minorité « qu'ils n'obéissent qu'à eux-mêmes ». Nous ne voulons pour preuve du peu de simplicité de la loi majoritaire dans la démocratie (6), que l'embarras ma-

(1) « Les clauses de ce contrat... *bien qu'elles n'aient peut-être jamais été formellement énoncées.* » *C. soc.*, L. I, ch. VI.

(2) « Quand l'État est institué, le consentement est dans la résidence ; habiter le territoire, c'est se soumettre à la souveraineté. » *C. soc.*, L. IV, ch. II.

(3) *Contrat social*, L. IV, ch. II (*Des suffrages*) ; comp. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX : « Par le droit naturel des sociétés l'unanimité a été requise pour la formation du corps politique et pour les lois fondamentales qui tiennent à son existence. »

(4) Comp. L. I, ch. V (*Qu'il faut toujours remonter à une première convention*) : « *La loi de la pluralité des suffrages est elle-même un établissement de convention, et suppose, au moins une fois, l'unanimité.* »

(5) Burke cité par Fr. Pollock, *Introd. à l'étude de la sc. politique*, tr. fr., p. 146.

(6) « Ὑπόθεσις μὲν οὖν τῆς δημοκρατικῆς πολιτείας ἐλευθερία.... » Aristote, *Pol.*, VI, c. I, 6. [Le principe de l'État démocratique est la liberté.] « Ἡ μὲν οἰκονομικὴ μοναρχία · μοναρχεῖται γὰρ πᾶς οἶκος, ἡ δὲ πολιτικὴ ἐλευθέρων καὶ ἴσων ἀρχή. » *Pol.*, L. I, c. II, § 21. [L'économie domestique constitue une monarchie, toute maison (οἶκος, domus)

nifeste de Rousseau qui cherche en vain à concilier la liberté et la souveraineté de *tous* les citoyens avec l'obéissance à la majorité. « Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et *par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant*, tel est le problème fondamental dont le contrat social donne la solution (1). » Mais l'objection qu'on peut faire, une fois la loi de majorité admise, n'échappe pas à Rousseau (2) ; pour l'écarter il recourt à une nouvelle *fiction*, la troisième (3) et la plus monstrueuse. Le sophisme qu'on va lire saute aux yeux, ce qui nous dispense de longs commentaires : « *Le citoyen consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui*, et même à celles qui le punissent quand il ose en violer quelqu'une (4). » Rousseau va vous prouver que lorsque vous votez contre l'avis de la majorité, vous n'avez pas, pour ainsi dire, de volonté propre, et au lieu « de chanter » ce que la majorité proclame, vous vous trompez et vous chantez faux (5). Quel

est gouvernée monarchiquement. Mais la *politique* est un gouvernement d'hommes *libres* et *égaux*.]

(1) *Contrat social*, L. I, ch. VI (*du pacte social*).

(2) « Mais on se demande comment un homme peut être libre, et forcé de se conformer à des volontés qui ne sont pas les siennes ? *Comment les opposants sont-ils libres, et soumis à des lois auxquelles ils n'ont pas consenti ?* » *Cont. social*, L. IV, ch. II.

(3) Le *Contrat social* par lequel les hommes ont fondé la société et l'État, la clause par laquelle les contractants se sont engagés à obéir, l'État une fois constitué, à la majorité, la fiction du consentement unanime ; voilà une belle *cascade* de *fictions* qui suppose une énorme *avalanche* d'objections.

(4) *Contrat social*, L. IV, ch. II.

(5) Rousseau nous fait penser aux observations bien plus justes de Platon : « *C'est plutôt la majorité qui ne comprend rien, qui n'a pas de sentiment et d'opinion propres et qui ne fait que chanter ce que les politiciens proclament.* » Οἱ γὰρ πολλοί, ὡς ἔπος εἰπεῖν, οὐδὲν αἰσθάνον-

est l'homme indépendant qui ne se refuserait pas, la plupart du temps, à un raisonnement comme celui-ci : « *Quand l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurais fait autre chose que ce que j'avais voulu ; c'est alors que je n'aurais pas été libre* (1). » Ceci aurait pu être vrai, si l'opinion de la majorité se confondait toujours avec la *volonté générale*, qui est souvent considérée par Rousseau comme la raison même (2) ; si, en un mot, la loi, œuvre de la majorité, était toujours « la Raison dégagée de toute passion » suivant Aristote (3), conception que Rousseau lui-même semble admettre. Mais de l'aveu de l'auteur même du *Contrat social*, « il y a *souvent* bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale (4) ». Dès lors ne voit-on pas que la minorité peut *souvent* avoir raison et, loin de se tromper, représenter la vraie volonté générale ? Que reste-t-il alors de la savante argumentation de Rousseau qui « suppose que tous les caractères de la volonté générale sont encore dans la pluralité » ? Lorsqu' « ils cessent d'y être, quelque parti qu'on prenne, *il n'y a plus de liberté* ? » (5)

ται... ἀλλ' ὅ, τι ἂν οὗτοι διαγγέλλωσι, ταῦτα ὑμνοῦσιν ». Platon, *Protagoras*, *A*-317.

(1) *Contrat social*, L. IV, ch. II.

(2) V. le ch. III intitulé : *Si la volonté générale peut errer*, du liv. III du *Contrat social* : « *La volonté générale est toujours droite et tend toujours à l'utilité publique.* »

(3) « Ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί ». *Polit.*, L. III, c. IX, § 4. Pour plus de développements, v. notre ch. II.

(4) « On veut toujours son bien, mais on ne le voit pas toujours ; jamais (?) on ne corrompt le peuple, mais *souvent on le trompe*, et c'est alors seulement qu'il paraît vouloir ce qui est mal. » *Cont. soc.*, L. II, ch. III.

(5) *Cont. soc.*, L. IV, ch. II.

Rousseau se rendait parfaitement compte de l'inadmissibilité *théorique* et des dangers pratiques de la loi de majorité quant à la liberté et la souveraineté des citoyens. Voilà pourquoi il voulait, et en cela il se trouve en parfait accord avec les proportionnalistes d'aujourd'hui, restreindre, autant que possible, les applications de cet expédient injustifiable en droit, en dépit de toutes les fictions possibles et imaginables. « Plus les délibérations sont importantes et graves, dit-il (1), plus l'avis qui l'emporte doit approcher de l'unanimité. » Voilà la maxime qui « paraît plus convenable *aux lois* » ; la majorité, relative ou absolue, ne convient qu'aux « affaires ». Connaît-on, sous le gouvernement représentatif, où les lois ne sont faites que par des députés, un acte plus important que l'élection des législateurs ? L'unanimité ne pouvant pas être obtenue dans l'élection, faut-il accorder tout à l'avis de la majorité ? N'est-il pas plus « convenable » de répartir les législateurs entre tous les votants proportionnellement à leur nombre ? L'élection n'est-ce donc qu'une simple « affaire » ?

(1) *Contrat social*, L. IV, ch. II, comp. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX : « Entre le *veto*, qui est la plus grande force individuelle que puissent avoir les membres de la souveraine puissance, et qui ne doit avoir lieu que pour les lois véritablement fondamentales, et la pluralité, qui est la moindre et *qui se rapporte aux matières de simple administration*, il y a différentes proportions sur lesquelles on peut déterminer la prépondérance des avis en raison de l'importance des matières. *Par exemple, quand il s'agira de législation, l'on peut exiger les trois quarts au moins des suffrages.. la pluralité seulement pour les élections et autres affaires courantes et momentanées.* » L'élection des députés dans un gouvernement représentatif (on sait que Rousseau n'admet que le gouvernement direct) est bien une question « de législation », et nullement « une matière de simple administration » ou une « affaire courante » ; dès lors l'unanimité ou « les trois quarts au moins des suffrages » étant impossibles à obtenir, ne faut-il pas accorder à chaque groupe de votants autant de députés qu'il représente (en supposant quatre députés à nommer) de fois le quart des suffrages ? (le quotient).

Rousseau ne cache donc pas sa défiance en ce qui concerne le « principe » de la majorité qu'il voudrait restreindre autant que possible (1). On pourrait s'étonner, dès lors, de voir les hommes de la Révolution, ainsi que les constitutions et lois de l'époque, reconnaître sans réserve cette règle et lui donner la plus large application dans la pratique.

Nous essayerons dans le paragraphe suivant d'expliquer ce fait, qui, nous l'avons déjà dit (2), est en contradiction manifeste avec la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, au moins dans sa forme extérieure.

§ II.

Sieyès dans son : *Qu'est-ce que le Tiers-État?* qualifie, à plusieurs reprises, la loi de majorité de « maxime incontestable (3) ». C'est en quoi il exprime bien le sentiment général à la veille de la Révolution.

(1) Fichte, en Allemagne, qui s'inspire de Rousseau, va jusqu'à nier toute autorité juridique à l'avis de la majorité ; il aboutit ainsi à la véritable anarchie. V. dans Gierke, *J. Althusius*, etc , p. 119 et suiv. Rousseau, considérant la souveraineté du peuple comme inaliénable, ne distingue que des formes différentes *de gouvernement*, d'après l'exercice du pouvoir exécutif. « S'il y a plus de citoyens magistrats que de citoyens simples particuliers » on a une *Démocratie* (L. III, ch. III du *C. soc. Division des gouvernements*). Le pouvoir exécutif à la majorité, constitue la démocratie... impossible ! (*ibid.*).

(2) V. notre sect. I, ch. III, § IV, *suprà*, p. 165 et s.

(3) « Nous avons démontré la nécessité de ne reconnaître la volonté commune que dans l'avis de la pluralité. *Cette maxime est incontestable.* » *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. VI, p. 197, éd. citée. Comp. : « Si l'on abandonne, un seul instant, *ce principe de première évidence*, que la volonté commune est l'avis de la pluralité et non celui de la minorité, il est inutile de parler raison. » *Op. cit.*, ch. V, p. 176. La loi n'est valable que si elle exprime l'opinion de la pluralité : « Il est certain qu'en ne votant point par têtes, on s'expose à méconnaître la vraie pluralité, ce qui serait le plus grand des

Sieyès défendait les droits de la majorité du peuple français contre les anciennes minorités de privilégiés ; aussi montre-t-il cette foi bien commune et bien naturelle chez les apôtres d'une idée juste en soi, mais non encore expérimentée. Nous verrons ce même Sieyès, à peine sept ans plus tard, parler raison à ce peuple (1), dont il avait défendu les droits absolus et « incontestables », avec une ardeur et une bonne foi à toute épreuve.

« Ce qui forme la volonté générale dans une nation, écrivait de son côté Camille Desmoulins dans sa *France libre* (2), comme dans une chambre de juges, c'est nécessairement la pluralité. La minorité ne peut pas invoquer la raison : comme chacun soutient qu'elle est de son côté, c'est la raison elle-même qui veut que la raison du petit nombre cède à la raison du plus grand. »

Mirabeau, dans la séance du 29 juillet 1789, exposait à la Constituante une théorie directement inspirée par Rousseau : « Il n'est, disait-il (3), dans toute association politique qu'un seul acte qui, par sa nature, exige un consentement supérieur à celui de la pluralité : c'est le pacte social qui de lui-même étant entièrement volontaire, ne peut exister sans un consentement unanime.

inconvénients, parce que la loi serait radicalement nulle. *Ces vérités sont incontestables.* » *Op. cit.*, ch. III, p. 111.

(1) V. notre sect. II, ch. II, § II, *in fine*.

(2) *La France libre* (1789), II (*Qu'est-ce qu'une constitution ?*) *Œuvres de Camille Desmoulins*, t. I, p. 135 (*pet. bib. nat.*).

(3) « C'est cette loi, continue-t-il, qui constitue, pour ainsi dire, l'existence, le *moi* moral, l'activité de l'association. C'est elle qui donne à ses actes le caractère sacré de la loi, etc. etc. », séance du 29 juillet 1789. V. dans *Moniteur universel* des 28-29 juillet 1789 et *Œuvres*, éd. citée, t. I, p. 168. Mirabeau fonde aussi la loi de la pluralité sur la nécessité matérielle : « C'est là une condition nécessaire de toute association, sans laquelle vous la dévouez à l'inertie ou à des troubles toujours renaissants. » *Loc. cit.*

L'un des premiers effets de ce pacte, c'est la loi de la pluralité des suffrages. »

Mais Mirabeau se séparait de l'auteur du *Contrat social* sur la question de la pluralité simple ou graduée qui fut soulevée à la Constituante à l'occasion du règlement de l'assemblée. Il combattit la pluralité graduée qui présente « le plus grave de tous les inconvénients, le plus grand de tous les dangers, celui de transporter à la minorité des suffrages l'influence que le bien général donne incontestablement à la majorité (1). »

Toutes les constitutions et les lois politiques de la Révolution considèrent la loi comme étant « l'expression de la volonté générale » (2). Or, Rousseau l'a dit, la volonté générale est représentée par la majorité des citoyens (3), et la constitution du 5 fructidor an III le répète : « La loi est la volonté générale, exprimée par la majorité ou des citoyens ou de leurs représentants (4). »

Jusqu'ici rien de plus légitime : mais ces mêmes constitutions, comme nous l'avons vu (5), donnent à l'expédient de la majorité absolue (*pluralité simple*) la

(1) Séance du 29 juillet 1789, V. *Moniteur universel* des 28-29 juillet 1789 et *Œuvres*, éd. citée, t. I, p. 169. « Ceux qui s'opposent à cette loi (la loi de la pluralité simple) sont séduits par l'espèce de frayeur que leur cause l'idée de voir la prépondérance d'un seul suffrage décider les questions les plus importantes ; mais qu'ils ne s'y trompent pas ; ce n'est pas tel ou tel suffrage qui décide, c'est la comparaison de la somme de ceux qui disent *oui*, avec la somme de ceux qui disent *non*. » *Loc. cit.*

(2) « *La loi est l'expression de la volonté générale.* » *Art. 6 de la décl. des droits de 1789* (*constitution du 3 sept. 1791*). « *La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale.* » *Art. 4 de la décl. des droits de 1793* (*constitution du 24 juin 1793*). V. notes suivantes.

(3) *Contrat social*, L. IV, ch. II (*Des suffrages*).

(4) *Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen* (*De la const. de l'an III*), art. 6.

(5) V. *suprà*, p. 167.

plus large application ; elles l'introduisent dans les élections législatives, judiciaires, administratives (1).

Comment expliquer l'extension de ce procédé dans sa forme la plus choquante pour la liberté, celle de la pluralité simple ? Comment concilier la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ou de 1793 qui proclame pour « chaque citoyen » le droit de « concourir à la formation de la loi », avec la pluralité simple dans les élections des législateurs, pluralité simple qui a pour effet d'écarter la moitié des citoyens ?

Nous attribuons ces contradictions à plusieurs causes :

La France de la Révolution, affirmait Condorcet (2), offrait toutes les facilités pour ne suivre dans les nouvelles constitutions que les principes de la Raison. Si cela voulait dire qu'on pouvait alors construire de toutes pièces et *a priori* les nouvelles institutions politiques,

(1) « Les représentants et les suppléants seront élus à la pluralité absolue des suffrages. » T. III, ch. I, sect. III, art. 2, de la const. du 3 sept. 1791. « La nomination se fait à la majorité absolue des suffrages. » Art. 24 de la const. du 24 juin 1793. Une loi du 25 fructidor an III, c'est-à-dire de vingt jours seulement postérieure à la constitution de l'an III, exigeait la majorité absolue pour l'élection des représentants ; si cette majorité n'était pas obtenue au premier tour du scrutin, il y avait ballottage ; dans ce dernier cas chaque électeur émettait deux votes, un vote *positif* ou de *nomination*, et un vote *négatif* ou de *réduction* ; les candidats seuls qui avaient eu une majorité relative *de nomination* sans avoir été inscrits sur les bulletins *de réduction* de la majorité absolue des votants, étaient déclarés élus. V. Weil, *op. cit.*, p. 31 et Faustin Hélie, *Constitutions*, p. 488. Cette loi fut abolie par la loi du 28 pluviôse an VI, car « le simple usage en a démontré l'embarras et l'inutilité ». (Loi du 6 germinal an VI, *réflexions préliminaires*.) *Le vote négatif* a été défendu en Angleterre par M. Clair J. Grece, *Upon negative votes ; a contribution towards the discussion of the means of perfecting the electoral system.* London, 1869.

(2) *Moniteur universel* du 17 février 1793 (Séance du 15 février 1793).

rien de plus vrai ; mais cela cesse d'être exact si l'on se figure que les Français de cette époque n'étaient point influencés par leur passé ; si l'on croit que ce passé n'a exercé aucune influence sur la conception de la souveraineté, de la représentation politique, des droits des citoyens. Toute la théorie révolutionnaire n'est qu'une réaction contre le passé, un cri de guerre contre les anciennes injustices ; pour les redresser, il fallait, semble-t-il, les remplacer par des injustices ou des privilèges inverses. Voilà la conception du « progrès » démocratique sous la Révolution (1). L'exagération dans le sens de la majorité sous la Révolution n'est qu'une application de la loi universelle de réaction ; « Si la branche est trop courbée dans un sens, dit le proverbe, il faut, pour la redresser, la courber tout autant dans le sens contraire (2). » Il est conforme à la nature humaine que ceux qui avaient été complètement négligés et écartés du pouvoir, sous l'ancien régime, bien que formant « la Nation », demandent maintenant à se substituer complètement aux anciennes minorités pour être en définitive « quelque chose » (3).

Et si avant la Révolution « le peuple veut être *quelque*

(1) « Les masses, dans leur idée de progrès, pourraient en concevoir un qui serait un simple déplacement de l'oppression, infligée désormais aux minorités, tandis qu'elle l'était autrefois aux majorités. » Dupont-White, *Introduction à la traduction du gouvernement représentatif de Stuart Mill*, 3e éd., Paris, 1877, p. XXXIV.

(2) Adam Smith, à propos du système physiocratique qui a été une réaction contre le mercantilisme ; aux anciennes restrictions on opposa le « laissez faire, laissez passer » absolu ; cité par M. Cauwès, *Cours d'économie politique*, 3e éd., Paris, 1893, t. IV, p. 575.

(3) Tout le monde connaît cet aphorisme de Sieyès : *Qu'est-ce que le Tiers État ? Tout : Qu'a-t-il été jusqu'à présent ? Rien : Que demande-t-il ? A être quelque chose* (préface du *Qu'est-ce que le Tiers État ?*)

chose, et en vérité, le moins qu'il est possible (1) », une fois proclamé « Roi plus que Roi » par celle-ci, il veut réellement devenir *Tout*. On affirmait en effet : « Le tiers embrasse tout ce qui appartient à la nation ; et tout ce qui n'est pas le tiers ne peut pas se regarder comme étant de la nation ; qu'est-ce que le tiers ? Tout (2). »

Comment veut-on que la majorité populaire pense aux droits des minorités, qui pour elle ne sont composées que de « fanatiques » et d' « aristocrates », lorsque les défenseurs de ses droits méconnus pendant des siècles affirment : « rien ne peut aller sans lui (le Tiers État) ; *tout irait infiniment mieux sans les autres* (3) » ?

Il est vrai que le nouveau « Roi » semble ne se placer qu'au point de vue de l'égalité parfaite et la même pour tous : « Chaque citoyen », dit-on, « tous les citoyens » doivent être représentés. Mais ces proclamations *abstraites* n'ont aucune importance, étant donné qu'elles ont été faites par le nouveau souverain et qu'elles n'expriment que *sa* manière de voir (4). Elles ne sont, au fond, que l'expression du sentiment populaire ; elles sont liées, comme disait Mirabeau dans son rapport à la Constituante sur la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « à tout ce qui peut rappeler les sensations qui

(1) Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. III (*Que demande le Tiers État ? à devenir quelque chose*), p. 81, éd. citée.

(2) Sieyès, *op. cit.*, ch. I (*Le Tiers État est une nation complète*), p. 68. Mirabeau (discours du 30 janvier 1789 prononcé aux États de Provence) disait la même chose : « Cet ordre est tellement important que, sans lui, ces deux premiers ordres ne forment certainement pas la nation, et que seul, sans ces deux premiers ordres, il présente encore *une image de la nation*. » *Œuvres*, éd. citée, t. I, p. 9.

(3) Sieyès, *op. cit.*, ch. I, p. 64.

(4) « Il est surtout ridicule d'imaginer que vous puissiez vous lier vous-mêmes par *des phrases de votre invention*. » Bentham, *Sophismes anarchiques* (critique des déclarations des droits), *tactique des assemblées législatives délibérantes*, éd. Dumont, Paris, 1822, t. II, p. 267.

ont servi à faire éclore la liberté » (1). Ces formules, d'après le grand tribun, « rappellent au peuple, non ce qu'on a étudié dans les livres ou dans les méditations abstraites, mais ce qu'il a lui-même éprouvé » (2).

Le langage de ces proclamations, qui paraît si favorable à la vraie égalité politique et qui est si net, n'est plutôt que « le langage que le peuple tiendrait s'il avait l'habitude d'exprimer ses idées ». Or, croit-on qu'un peuple opprimé pendant des siècles par une infime minorité de privilégiés tiendrait le vrai langage de l'égalité ? Il ne peut être qu'inégalitaire à rebours. Ces expressions : « chaque citoyen », « tous les citoyens » ne sont que la traduction « des sensations qui ont servi à faire éclore la liberté » ; dès lors cela veut dire : « *Nous*, l'immense majorité, *nous avons* le droit de faire la loi à *vous*, l'infime minorité, qui avez joui de tous les privilèges jusqu'ici. » La loi majoritaire appliquée aux élections est alors en parfaite conformité avec le sens réel des articles de la déclaration des droits de l'homme, ici visés.

Une des causes qui expliquent et qui justifient le mieux l'admission et la large application de la loi de la pluralité simple, c'est la situation tout exceptionnelle dans laquelle se trouvait la France de la Révolution. Il s'agissait, avant tout, de *détruire* l'ancien régime, de supprimer les privilèges des anciennes minorités, de mettre fin aux abus. Or il est certain que la foule, une majorité irrésistible, est nécessaire pour une pareille œuvre *négative* (3). On avait besoin des « cent mille bras » du peu-

(1) Séance du 17 août 1789, v. dans *Moniteur universel* du 14 au 17 août 1789 et Buchez et Roux, *Histoire parlementaire*, t. II, p. 269.

(2) Rapport cité. Voyez pour plus de développements notre ch. II, § 2 (pouvoirs de la majorité).

(3) « Les foules n'ont de puissance que pour détruire. » Gustave le Bon, *Psychologie des foules*, 2e éd., Paris, 1896, p. 6. « Quand l'édifice

ple pour « renverser tout », comme dit Montesquieu (1). On avait besoin de cet homme monstre « aux pieds et aux mains innombrables » que la majorité seule peut constituer suivant Aristote (2). Il s'agissait de détruire les abus de l'ancien régime ; or certainement il n'est pas possible « de détruire aucun abus, tant qu'on laissera le *veto* à ceux qui en profitent. Toute justice serait sans force ; il faudrait tout attendre de la pure générosité des privilégiés. Serait-ce là l'idée qu'on se forme de l'ordre social ? » (3).

Accorder une certaine place à la minorité, serait assurément à *cette époque là* une mesure impolitique, et qui pourrait compromettre l'œuvre de la Révolution (4).

d'une civilisation est vermoulu, ce sont toujours les foules qui en amènent l'écroulement. *C'est alors qu'apparait leur principal rôle, et que, pour un instant, la philosophie du nombre semble la seule philosophie de l'histoire.* » *Loc. cit.*

(1) « Le peuple a toujours trop d'action, ou trop peu. *Quelquefois avec cent mille bras il renverse tout* ; quelquefois avec cent mille pieds il ne va que comme les insectes. » *Esprit des lois*, L. II, ch. II.

(2) « ...καὶ γίνεσθαι συνελθόντων ὥσπερ ἕνα ἄνθρωπον τὸ πλῆθος πολύποδα καὶ πολύχειρα καὶ πολλὰς ἔχοντα αἰσθήσεις. » *Politique*, L. III, c. VI, 4. [La majorité dans son ensemble forme comme un homme aux pieds, aux mains et aux sens innombrables.] Comp. notre ch. II. Cette comparaison de la foule, de la majorité, à un monstre aux mille têtes etc., se retrouve chez les monarchomaques du XVIe siècle (*bellua multorum capitum*). Taine de nos jours parle de ce *colosse*, de ce *monstre aux millions de têtes* qui surgit en 1789 (V. *les origines, l'ancien régime*, 20e éd., p. 525).

(3) Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État* ? ch. III, p. 110, éd. citée.

(4) Robespierre, à propos de l'appel au peuple proposé sur la question de l'exécution de Louis XVI, prononça ces paroles qui montrent bien l'esprit qui animait les hommes de la Révolution, par rapport aux droits des minorités : « Garantissez-moi donc auparavant que les mauvais citoyens, que les *modérés*, que les *feuillants*, que les *aristocrates* n'y trouveront aucun accès ;... pourquoi ne viendraient-ils pas défendre leur chef, puisque la loi appellera elle-même tous les citoyens pour venir discuter cette grande question avec une entière liberté ? Or qui est plus disert, plus adroit

La vraie égalité ne pourrait pas être admise *à cette époque* ; elle ramènerait tout droit à l'ancienne inégalité. Écoutons Mirabeau défendre la pluralité simple et son application la plus large et la plus générale : « Si tel est le danger de tout autre genre de pluralité que la pluralité simple, même dans un État naissant, combien ce danger ne devient-il pas imminent dans un État comme la France, où tout est à créer, à combiner, à méditer même ? Où une longue série d'abus de tout genre, et des siècles d'esclavage, en couvrant la surface entière de la constitution et de l'administration dans toutes leurs parties, ne montre pas une seule loi à établir qu'au travers d'une croûte épaisse de préjugés ou de désordres à corriger. *Est-ce dans un tel état de choses qu'on peut raisonnablement apporter des obstacles à la faculté de vouloir* ? » (1). Assurément non. Or la vraie égalité, la représentation des minorités, est incontestablement un

plus fécond en ressources que les intrigants, que les honnêtes gens, c'est-à-dire, que les fripons de l'ancien et même du nouveau régime ? » Séance du 28 décembre 1792. V. Buchez et Roux, *Hist. parlementaire*, t. XXII, p. 110 et *Moniteur universel* du 30 décembre 1792. Puisqu'on veut exclure les minorités du plébiscite, à plus forte raison on les exclura de la représentation nationale. Robespierre pourtant dans cette même séance de la Convention, à propos d'une autre question, s'écriait : « *La minorité a partout un droit éternel* ; c'est celui de faire entendre la voix de la vérité *ou de ce qu'elle regarde comme telle.* » Séance du 28 décembre 1792. *Moniteur universel* du 30 décembre 1792 et Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXII, p. 122. A-t-on jamais vu une opposition plus frappante entre la pensée intime d'un homme et « les phrases » qu'il prononce ? Cet état d'esprit est général, ou à peu près, à cette époque là ; c'est un véritable état d'inconscience morbide. Les déclarations de 1789 et de 1793, lorsqu'elles proclament le droit sacré de « chaque citoyen » de concourir à la formation de la loi se trouvent en parfait accord avec Robespierre, aussi bien dans la *forme* que dans *le fond*. Voilà pourquoi on exclut les minorités.

(1) Séance du 29 juillet 1789, *Moniteur universel* des 28-29 juillet 1789.

« obstacle à la faculté de vouloir » de la majorité ; c'est ce qui constitue sa force en temps ordinaire et son inopportunité dans des périodes révolutionnaires comme celle que traversait la France de la fin du XVIII[e] siècle.

Si les hommes de la Révolution avaient pris soin de dire que, le principe suivant lequel « chaque citoyen » a droit de concourir, par la nomination des représentants, à la formation de la loi, est « légué à la postérité », au lieu de le proclamer comme un droit naturel, inviolable et « sacré », personne ne saurait les critiquer d'avoir appliqué la loi majoritaire. Ils voulaient, et ils avaient raison en cela, *une* assemblée *nationale* (1) et une majorité très forte représentant « la Nation » toute puissante en face de ses anciens maîtres, le roi et les privilégiés (2). Comment introduire la représentation des minorités qui affaiblirait le corps législatif et qui donnerait « voix au chapitre » à ceux même dont on voulait, dont on devait même, supprimer les privilèges ? Le procédé majoritaire appliqué dans toute sa largeur est le seul admissible dans des périodes troublées et révolutionnaires. Il est excellent pour aboutir à ces résultats *négatifs* qui constituent la première partie de toutes les révolutions.

Les hommes de la Révolution américaine défendaient, avec la même ardeur que Mirabeau, la pluralité simple. Hamilton dans le *Fédéraliste* (3) dit que, admettre la plu-

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 72 ; Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2[e] éd. Paris, 1894, p. 441.

(2) Voyez sur les pouvoirs de l'assemblée et du Roi sous la constitution du 3 septembre 1791 les critiques et les observations de Taine, *Les origines* ; *la Révolution*, t. I, p. 245-250 (18[e] éd.).

(3) « To give a minority a negative upon the majority (which is always the case where more than a majority is requisite to a decision), is, in its tendency, to subject the sense of the greater number to that of the lesser... » *The Federalist*, n° XXI, p. 129, comp. p. 130, éd. citée.

ralité graduée, c'est donner le pouvoir à la minorité, ce qui est dangereux et inadmissible.

La Révolution américaine, d'après Story, le commentateur classique de la constitution des États-Unis (1). fut l'œuvre d'une majorité contre les vœux et la résistance « d'une minorité formidable du peuple ». C'est la gloire de cette majorité, continue Story, d'avoir fondé le gouvernement des États-Unis ; le dissentiment de la minorité « fut considéré dans beaucoup de cas comme un crime encourant la peine de la confiscation et même la peine capitale » (2). Voilà pourquoi les hommes de la Révolution américaine repoussent la pluralité graduée, tout en reconnaissant qu'elle fait une certaine part à la minorité, et qu'elle offre de réelles garanties contre le danger des mesures hâtives et partiales. Ces avantages, dit le *Fédéraliste* (3), sont dépassés par des inconvénients opposés. La justice et le bien public exigent souvent de *nouvelles* lois ou des mesures *actives*. Avec la pluralité graduée, « le principe fondamental d'un gouvernement libre sera renversé... Le pouvoir sera transféré à la minorité au lieu d'appartenir à la majorité » (4).

Mais le « principe » de la majorité simple, seule souveraine et seule représentée, n'est, d'après M. Cas-

(1) *Commentaries on the constitution of the United States*, éd. de Boston, 1833, § 329, t. I, p. 298.

(2) Story, *Commentaries*, *loc. cit.* Story, fonde le pouvoir de la majorité de lier et de contraindre la minorité à l'obéissance sur « cette simple raison que deux volontés opposées dans la même société et sur le même sujet, ne peuvent pas prévaloir en même temps ». *Commentaries*, § 330, t. I, p. 299. La pluralité graduée est repoussée par cet auteur parce qu'elle renverse le principe fondamental d'un gouvernement républicain, suivant lequel c'est la majorité et non la minorité qui doit gouverner, *op. cit.*, § 833, t. II, p. 296.

(3) *The Federalist*, n° LVIII, p. 367, éd. citée.

(4) *The Federalist*, *loc. cit.*

sel (1), que *le résultat négatif* de la période révolutionnaire et des erreurs qui avaient cours à la fin du XVIIIe siècle. Mais aujourd'hui cette idée, que la majorité seule doit être représentée, est loin d'être claire.

Certaines théories économiques ou politiques généralement admises à la fin du XVIIIe siècle pouvaient être utiles, voire même nécessaires, comme une réaction contre les anciennes conceptions et les anciennes pratiques. Elles pouvaient, par leur caractère absolu et tranché, aider « au processus de démolition sociale, qui était la condition nécessaire, quoique déplorable, d'une nouvelle organisation (2) ».

Le « *laissez faire, laissez passer* » pouvait être utile, nécessaire même, à la fin du XVIIIe siècle et au milieu des restrictions de toute sorte à la vie économique du pays; s'ensuit-il que, en présence de l'anarchie et des misères économiques de nos jours il faut garder la même maxime? Tout le monde à peu près répond que non, aujourd'hui. Le « *laissez faire la majorité, ne laissez pas passer la minorité* », si l'on nous permet de nous exprimer ainsi, qui était nécessaire à cette époque-là, lorsqu'il s'agissait d'accorder ses légitimes droits, trop longtemps méconnus, à la première, et supprimer les privilèges, injustifiables au XVIIIe siècle, de la seconde, doit-il rester toujours la loi suprême du pays ? A la fin du XIXe siècle, lorsque la majorité est portée à « faire trop », n'est-il pas raisonnable de laisser passer la minorité pour qu'elle protège ses droits souvent mis en danger par le nombre ? Le « laissez passer la minorité,

(1) *Volksrepräsentation und Besteuerung*, apud *Zeitschrift für die Gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 590.

(2) Ingram, *Histoire de l'économie politique*, trad. franç., Paris, 1893, p. 94, à propos de la doctrine physiocratique, « l'esprit d'individualisme et l'état de non-gouvernement ».

ne laissez pas tout faire à la majorité », ne doit-il pas être le mot d'ordre aujourd'hui ? Le « privilège » de la majorité n'est-il pas « détaché du service » qu'elle a rendu il y a cent ans ? tout comme le privilège de la minorité à la fin du XVIII[e] siècle ? Dès lors, suivant la formule frappante de Taine, ne doit-on pas le « jeter à bas ? (1) ».

Il s'agit surtout de *construire*, aujourd'hui, au lieu de *détruire*, comme à la fin du XVIII[e] siècle. Or la minorité n'est-elle pas plus apte que la majorité ignorante, à une pareille œuvre ? « Comment *une multitude aveugle* qui souvent ne sait ce qu'elle veut, parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, exécuterait-elle d'elle-même » *ou par ses élus* « une entreprise aussi grande, aussi difficile qu'un système de législation ? » C'est Rousseau, qui parle, et il ne peut pas être suspect (2). Ne sait-on donc pas que tous les progrès positifs ont été accomplis par les minorités sur les ruines amoncelées par les « cent mille bras » de la foule ? Faut-il, après s'en être servi dans cette œuvre négative, recourir *uniquement* à ses « cent mille pieds » pour n'aller que « comme les insectes » ? (3).

Il est temps d'établir la vraie égalité proclamée par *les textes* des déclarations de la Révolution française ; maintenir trop longtemps *le système majoritaire*, c'est risquer de tomber un jour, par une de ces réactions, trop fréquentes en politique, dans le *système minoritaire* qui à son tour sera remplacé, comme l'ancien régime, par le *système majoritaire*. La vraie égalité, la vraie proportionnalité seraient toujours absentes.

L'influence du *Contrat social* de Rousseau sur la Con-

(1) *L'ancien régime*, 20[e] éd., p. 76.
(2) *Contrat social*, L. II, ch. VI (*de la loi*).
(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. II, ch. II. V. *suprà*, p. 221.

vention et même sur la Constituante (1) est, selon nous, une des causes qui expliquent le mieux l'introduction du procédé majoritaire aux élections. La Constituante établit le régime représentatif, mais les hommes de l'époque, même les membres de la Constituante, à plus forte raison ceux de la Convention, étaient imbus des doctrines du *Contrat social*. Or Rousseau avait en vue le gouvernement direct. Lorsque le peuple vote, il prend de véritables *décisions*, il *légifère*; dès lors la majorité seule doit forcément prévaloir. Les constitutions de l'époque sont considérées par les contemporains comme le contrat social lui-même. « Si jamais utopie parut applicable, bien mieux, appliquée, convertie en fait, instituée à demeure, c'est celle de Rousseau en 1789 et dans les trois années qui suivent » (2) ; la conception du contrat social, on l'exécute « de point en point... on la suit à la lettre ».

Les élections n'ont d'autre but que de « parvenir à la volonté générale ». On applique le procédé majoritaire à la nomination des représentants. « On approche par là aussi près qu'il est possible de la volonté générale,

(1) Nous n'en voulons pour preuve que l'article 6 de la déclaration des droits de 1789 (const. 1791) : « *La loi est l'expression de la volonté générale.* » C'est un extrait du *Contrat social*. Comp. le discours de Mirabeau dans la séance du 29 juillet 1789. *Moniteur* des 28-29 juillet 1789. « Deux générations étaient entrées en même temps sur la scène en 1789, écrit M. Beudant, l'une, élevée à l'école de l'esprit des lois, forma la grande majorité de la Constituante, l'autre, élevée à l'école du contrat social, entra en masse à la Législative et domina la Convention. » *Le droit individuel et l'État*, p. 150. Nous croyons, au contraire, que la conception de la Constituante sur *la loi* et la *représentation* (*égale* et *atomistique*) est influencée par Rousseau bien que celui-ci n'admette pas le gouvernement représentatif. V. notre sect. I, ch. III, § III.

(2) Taine, *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. I (18e éd.), p. 283.

recueillie individuellement; et il devient vrai de dire que les représentants sortent du recensement de cette volonté par ordre de majorités (1). »

L'élection du corps législatif est considérée comme une *loi*. « Le souverain statue qu'il y aura un corps de gouvernement établi sous telle ou telle forme; il est clair que cet acte est une loi... le peuple nomme les chefs qui seront chargés du gouvernement établi. Or cette nomination, étant un acte particulier, n'est pas une seconde loi, mais seulement une suite de la première et une fonction du gouvernement (2). » Rousseau n'a en vue dans ce passage que le seul pouvoir susceptible de délégation d'après lui, le pouvoir exécutif. Les assemblées de la Révolution, ayant été obligées de faire nommer par le peuple le corps législatif, ont appliqué les mêmes principes du contrat social; elles ont considéré l'élection des représentants comme une « institution du gouvernement », une *décision* du peuple souverain, une *loi* en un mot, formée *par la majorité* des citoyens d'après les principes du contrat social. On a proclamé le gouvernement représentatif tout en appliquant aux élections les principes du *Contrat social*, du gouvernement direct. On a mélangé les genres et on a abouti à la destruction des principes fondamentaux qu'on venait de poser en matière de représentation. Au lieu de « chaque citoyen » contribuant à la formation de la loi par le corps législatif, nous n'avons que la moitié des citoyens, la majorité; celle-ci ayant voté seule *la loi de l'institution* de l'assemblée législative, *du gouvernement*, au sens large du mot.

(1) *Rapport sur la constitution du peuple français fait à la Convention au nom du Comité de salut public*, par Hérault-Séchelles dans la séance du 10 juin 1793. V. *Moniteur universel* du 13 juin 1793.

(2) *Contrat social*, L. III, ch. XVII (*De l'institution du gouvernement*).

A ces causes déjà très suffisantes, croyons-nous, pour expliquer l'introduction du procédé majoritaire aux élections sous la Révolution, nous pouvons ajouter la *routine* et les souvenirs du passé. Bien que les Français de la fin du XVIII[e] siècle aient voulu « recommencer l'histoire » ; bien qu'ils se soient crus débarrassés « de tous les préjugés » et affranchis « du joug des anciennes institutions », ils n'ont pas pu se soustraire à l'influence des anciennes pratiques électorales, dont le souvenir ne s'était pas complètement effacé. Or le procédé majoritaire est le seul admissible sous un régime de représentation *corporative*, comme était celui de l'ancienne France, étant donné qu'il s'agit d'avoir *l'opinion*, la *décision* du groupe envisagé comme une *unité* collective représentée par *la majorité* (1).

« Une habitude et une association d'idées immémoriales » (2) expliquent l'application de ce procédé aux élections sous le nouveau régime. La représentation est devenue *nationale*, et on continue à faire représenter les circonscriptions électorales comme si elles formaient des *personnes morales*, des *groupes* politiques représentés par la majorité locale. On ne saurait supposer, comme on le fait souvent, par une *fiction*, que cette majorité *locale* est la majorité *nationale* ou agit en son nom ; cette idée est trop contraire au bon sens pour que nous ayons à insister autrement.

Voilà les principales causes qui expliquent, suivant nous, et dont quelques-unes justifient même, l'admission du procédé majoritaire aux élections, sous la Ré-

(1) V. *suprà*, p. 18 et 102, v. tout spécialement : E. Naville, *La démo, cratie représentative*, Paris et Genève, 1881 (extrait des *séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, vol. 115, p. 355), p. 5 et suiv.

(2) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White- 3[e] éd. Paris, 1877, p. 172.

volution. De toutes ces causes, il n'en est plus une qui subsiste aujourd'hui où il s'agit de *construire*, d'empêcher *les abus* de la majorité par *la protection* des droits de la minorité, et où l'influence du *contrat social*, sinon de l'*habitude aveugle*, ne doit plus se faire sentir.

La conception des pouvoirs de la majorité sous la Révolution que nous allons examiner dans notre chapitre II nous amènera aux mêmes conclusions.

CHAPITRE II

Étendue des pouvoirs de la majorité.

Étant donné que le pouvoir appartient forcément à la majorité et que la minorité est partout et toujours dans une certaine mesure sujette, la liberté ne peut pas consister uniquement dans la participation de tous les citoyens au pouvoir et plus spécialement « à la formation de la loi ». Il n'y aura de vraie liberté politique, et surtout de liberté civile, que si la majorité trouve des limites dans l'exercice de son pouvoir. La *souveraineté* en un mot, pour qu'il y ait liberté, ne doit pas être *absolue*.

Dans notre premier paragraphe nous traçons rapidement la conception de la souveraineté et des pouvoirs, aussi bien que de l'autorité de la majorité, jusqu'en 1789. Nos paragraphes 2 et 3 sont consacrés à l'étude des pouvoirs *absolus* de la majorité et de l'absence de tout *droit* pour la minorité (malgré la déclaration des droits de l'homme) d'après la théorie et la pratique de la Révolution française ; nous terminerons par une courte allusion à la théorie de la Révolution américaine.

§ I.

L'omnipotence de l'État, et par conséquent celle de la majorité, dans les démocraties grecques est un fait trop connu pour que nous soyons obligés d'y insister longuement.

La liberté individuelle est complètement absente des théories de Platon (1) et d'Aristote (2), aussi bien que de la pratique des démocraties grecques. Les Grecs suivant la juste observation de M. Paulsen (3), demandaient beaucoup plus la liberté politique, la participation au gouvernement (*Freiheit im Staat*), que la liberté civile, la limitation des pouvoirs de l'État (*Freiheit vom Staat*). Le peuple (ὁ Δῆμος) est considéré comme un véritable roi absolu (4). « Les décisions de la majorité

(1) Platon compare l'État ou la cité à un homme en grand, ayant des pouvoirs absolus sur ses membres : « Ἥτις δὴ ἐγγύτατα ἑνὸς ἀνθρώπου ἔχει. » *République*, L. V, 462, 30 [l'État ressemble de près à un seul homme]. Pour Platon, cependant, l'État démocratique est « ἄναρχος καὶ ποικίλη ». *République*, L. VIII, 558,15, c'est un gouvernement où personne ne commande et qui est « bigarré » car « on y est libre et affranchi de toute gêne et chacun y fait ce qui lui plaît. » *Ib.* 557, 30. Mais c'est là plutôt une caricature de la démocratie qu'un éloge. Il est curieux d'observer, dans tous les cas, que, depuis Platon jusqu'à Hobbes et à Rousseau, tous les absolutistes comparent l'État à un homme.

(2) Qu'on lise le chapitre XIV du livre VII (Z') de la *Politique* ou bien le livre de M. Dareste, *La science du droit en Grèce*, Paris, 1893, p. 252 et Paulsen, *System der Ethik*, 2e éd., p. 837. La loi doit réglementer minutieusement le mariage et les rapports conjugaux, l'éducation des enfants, le mouvement de la population : « Que la loi défende de nourrir et élever les enfants difformes. » *Polit.*, *l. cit.*, « ὡρίσθαι γοῦν δεῖ τῆς τεκνοποιίας τὸ πλῆθος. » Il faut limiter le nombre des naissances par la loi ordonnant l'abandon des enfants ou l'avortement (ἀμβλωσιν) ! Le principe (ὑπόθεσις, ὅρος) de la démocratie est, cependant, d'après Aristote, la liberté (ἐλευθερία, *Polit.*, L. IV, c.VI,4, L.VI, c. I, 6 etc.), c'est-à-dire : « τὸ ζῆν ὡς βούλεταί τις » [vivre comme il plaît à chacun, il est d'un esclave de vivre contrairement à ce qu'il lui plaît]. Aristote, qu'on le remarque bien, ajoute que la liberté est « l'alternative du commandement et de l'obéissance ». Il s'agit donc de la *liberté politique* qui à peu près seule préoccupe les Grecs.

(3) *System der Ethik*, 2e édit., p. 838.

(4) « Ὦ Δῆμε, καλὴν γ' ἔχεις ἀρχήν, ὅτε πάντες ἄνθρωποι δεδίασί σ' ὥσπερ ἄνδρα τύραννον. » Aristophane, *Les Chevaliers* (ἱππῆς) vers 1111-1114. O Peuple, tous les hommes tremblent devant toi, comme de

doivent être la loi dernière, le droit même (1). » Il ne faudrait pas croire, cependant, que les Grecs reconnaissaient au souverain le droit de violer le droit naturel. Il suffit de rappeler ces nobles paroles d'Antigone :

« Οὐδὲ σθένειν τοσοῦτον ᾠόμην τὰ σὰ
« κηρύγμαθ' ὥστ' ἄγραπτα κἀσφαλῆ θεῶν
« νόμιμα δύνασθαι θνητὸν ὄνθ' ὑπερδραμεῖν.
« Οὐ γάρ τι νῦν γε κἀχθὲς, ἀλλ' ἀείποτε
« ζῇ ταῦτα κοὐδεὶς οἶδεν ἐξ ὅτου φάνη. »

Antigone, v. 453-457 (2).

La souveraineté trouve donc une limite infranchissable dans le droit naturel et la loi divine.

Aristote, par des arguments d'ordre plus *scientifique*, aboutit à la même conclusion : la souveraineté et les pouvoirs de la majorité ne peuvent pas être absolus. Tout en admettant que « la majorité dans son ensemble est plus puissante, plus riche et meilleure que la minorité » (3), Aristote est loin de méconnaître les

vant un Roi tout puissant (τύραννον). Comp. v. 1329 et suiv. : « Ὦ ταὶ λιπαραὶ καὶ ἰοστέφανοι καὶ ἀριζήλωτοι Ἀθῆναι, δείξατε τὸν τῆς Ἑλλάδος ὑμῖν καὶ τῆς γῆς τῆσδε μόναρχον.... χαῖρ' ὦ βασιλεῦ τῶν Ἑλλήνων » (O noble et enviable Athènes, couronnée de violettes, montre-nous le monarque souverain de ce pays et de la Grèce entière... Salut, roi des Grecs). Aristote, comme nous verrons, dit aussi que le peuple peut devenir un vrai monarque « Μόναρχος ὁ δῆμος ». *Pol.*, IV, IV, 5.

(1) « Ὅ, τι ἂν δόξῃ τοῖς πλείοσι τοῦτ' εἶναι καὶ τέλος καὶ τοῦτ' εἶναι τὸ δίκαιον. » Aristote, *Politique*, VI, I, 6.

(2) « Je ne crois pas que tes décrets, venant d'un mortel, soient assez forts pour enfreindre les préceptes non écrits et immortels des dieux. Ils ne datent pas d'aujourd'hui ni d'hier, mais de toujours, et personne ne sait quand ils ont paru. » Comp. les œuvres de Platon, les tragédies d'Euripide qui sont pleines d'idées analogues. V. aussi Horace, L. III, *Od.*, I, 5 : « Regum timendorum in proprios greges, Reges in ipsos imperium est Jovis. ».

(3) *Politique*, L. III c. VII, 8, comp. *ib.*, c. VI, § 4 : « Il est possible que la majorité, dont chaque membre pris individuellement peut

dangers que peut présenter le pouvoir illimité de la majorité dans la démocratie. La majorité dans la démocratie doit gouverner dans le sens de l'intérêt général et

ne pas être un homme remarquable (οὐ σπουδαῖος ἀνήρ), dans son ensemble soit supérieure et meilleure que la minorité, comme les dîners organisés par cotisation sont supérieurs à ceux dont la dépense a été faite par un seul. Chaque membre de la majorité a, en effet, sa part de vertu et de sagesse ; la majorité prise en masse, forme, peut-on dire, comme un homme ayant des pieds, des mains, des sens innombrables ; il en est de même en ce qui concerne les mœurs et l'intelligence (... ὥσπερ ἕνα ἄνθρωπον τὸ πλῆθος πολύποδα καὶ πολύχειρα καὶ πολλὰς ἔχοντα αἰσθήσεις · οὕτω καὶ τὰ περὶ τὰ ἤθη καὶ τὴν διάνοιαν). » *Politique*, L. III, VII, 4. La majorité, d'après Aristote, est moins sujette et plus difficile à corrompre que la minorité : « Ἔτι μᾶλλον ἀδιάφθορον τὸ πολύ · καθάπερ ὕδωρ (comme l'eau). » *Politique*, L. III, c. X, § 6. La majorité, la foule est moins sujette aux passions et aux emportements de colère etc. qu'un seul homme ou qu'une seule minorité : « ἔργον ἅμα πάντας ὀργισθῆναι καὶ ἁμαρτεῖν. » *Polit.*, III, X, 6 (C'est toute une affaire que tous ensemble se mettent en colère et commettent des fautes etc.). Cette dernière observation est démentie par les faits et par la science moderne de la psychologie collective, v. notre L. I. Aristote, cependant, reconnaît ailleurs (*Politique*, L. V. c. I, § 8) que, « εὐγένεια καὶ ἀρετὴ ἐν ὀλίγοις, τἀναντία δ'ἐν πλείοσιν » [la noblesse et la vertu sont le partage du petit nombre, il en est tout au contraire de la majorité].

Thucydide montre la même confiance à l'égard de la majorité : « κρῖναι ἂν ἀκούσαντας ἄριστα τοὺς πολλούς ». L. VI, § 39. (La majorité, après avoir entendu les orateurs, est la plus capable de juger.)

Platon et Socrate ont assez de dédain pour l'opinion de la foule des πολλοί. Le grand nombre n'est nullement une autorité aux yeux du philosophe : « ἀλλὰ τί ἡμῖν, ὦ μακάριε Κρίτων, οὕτω τῆς τῶν πολλῶν δόξης μέλει ; » Criton, C-44. [Mais, mon cher Criton, que nous importe l'opinion du grand nombre ?] Comp. *Protagoras*, A-317 : « Οἱ γὰρ πολλοί, ὡς ἔπος εἰπεῖν, οὐδὲν αἰσθάνονται », [le grand nombre pour ainsi dire n'a pas de sentiment ou d'opinion propres] ; nous citons d'après l'édition des œuvres de Platon de M. Mistriotis. Sénèque, comme Platon, dédaigne complètement l'avis de la majorité : « Cum de beata vita agitur, non est quod mihi illud discessionum more respondeas : *Hæc* pars major esse videtur ; ideo enim pejor est. Non tam bene cum rebus humanis agitur, ut meliora pluribus placeant : *argumentum pessimi turba est.* » *De vita beata*, c. II. Aristophane dans ses ἱππῆς, v. 1117 fait dire par le chœur à Δῆμος

non dans celui de son intérêt propre, en observant la loi, le seul véritable souverain, comme nous verrons. « Là où la loi n'est point souveraine, dit Aristote (1), les démagogues apparaissent. Le peuple devient un vrai monarque, composé de plusieurs formant une unité... Dès que le peuple est monarque, il cherche à gouverner en monarque, vu qu'il n'est plus guidé par la loi, et il devient despote. » Un pareil État n'est qu'une démagogie, une « démocratie » ; il n'est plus une « république » (2). C'est une forme corrompue d'État (3) qui correspond à la tyrannie par rapport à la royauté (4). La majorité ne peut pas tout faire, elle n'a pas une souveraineté *absolue*, elle n'est même pas, à proprement parler *souveraine*, ce caractère n'appartient qu'à la loi. « Quoi donc », se demande Aristote (5), « si les pauvres, parce qu'ils sont en majorité, se partagent les biens des riches, cela n'est point injuste ? Le souverain, par Zeus,

(le peuple) : « πρὸς τὸν τε λέγοντ' ἀεὶ κέχηνας · ὁ νοῦς δέ σου παρὼν ἀποδημεῖ. » [Tu écoutes les orateurs toujours la bouche ouverte ; et, bien que toi étant présent, ton esprît bat la campagne], et le Δῆμος de répondre : « ἐγὼ δ' ἑκὼν ταῦτ' ἠλιθιάζω » (v. 1124) [c'est exprès que je fais l'idiot].

(1) « ... Μόναρχος γάρ ὁ δῆμος γίνεται σύνθετος εἷς ἐκ πολλῶν.... ζητεῖ μοναρχεῖν, διὰ τὸ μὴ ἄρχεσθαι ὑπὸ νόμου, καὶ γίνεται δεσποτικός. » *Politique*, L. IV, c. IV, §§ 4 et 5. Sur le peuple comparé à un monarque ou à un tyran, v. ci-dessus et notre paragraphe II. Montesquieu, en se plaçant à un autre point de vue, écrit également : « Le peuple, dans la démocratie, est, à certains égards, *le monarque* ». *Esprit des lois*, L. II, ch. II.

(2) La « δημοκρατία » est opposée à la « πολιτεία ». V. *Politique*, L. III, c. V, § 4.

(3) Une « παρέκβασις » suivant le terme employé par Aristote, *loc. cit.*, §§ 1 et 4.

(4) « Καὶ ἔστιν ὁ τοιοῦτος δῆμος ἀνάλογον τῶν μοναρχιῶν τῇ τυραννίδι. » *Politique*, L. IV, c. IV, § 5. Comp. L. V, c. VIII, § 18 : « Ἡ δημοκρατία ἡ τελευταία τυραννίς ἐστι ». [La démagogie poussée jusqu'au bout est une véritable « tyrannie ».]

(5) *Politique*, L. III, c. VI, § 1.

a décidé que c'était juste. Qu'est-ce qu'il faut donc appeler la dernière des injustices? Si, tout une fois partagé, la majorité (οἱ πλείους) se partage de nouveau les biens de la minorité (τὰ τῶν ἐλαττόνων), il est évident qu'elle anéantit et détruit l'État (1). Non certes, la vertu ne ruine pas celui qui l'a, *et le droit ne peut pas détruire l'État* (2). Il est, par conséquent, évident, que cette prétendue loi ne peut pas être juste. »

« Οὐδὲ τὸ δίκαιον πόλεως φθαρτικὸν » ; voilà la quatrième et dernière maxime aristotélicienne qu'il nous faut retenir: La démocratie est fondée sur l'alternative du commandement et de l'obéissance, l'égalité d'après le nombre, le pouvoir à la majorité, et la puissance, la souveraineté *limitée* de cette dernière, car aucun pouvoir ne peut être *un élément destructeur* de l'État. « L'État a été fondé en vue de vivre en sécurité, et il existe avec le bonheur (plus exactement : τὸ εὖ ζῆν) pour but (3). » Dès lors comment le souverain, qui personnifie l'État, pourra-t-il user de ses pouvoirs au delà des limites nécessaires pour assurer ce bonheur, contre les conditions de ce bonheur même? La majorité ne peut pas par ses « décrets » (ses décisions ψηφίσματα) (4) violer la loi. Le vrai souverain est la loi (ὁ νόμος). Aristote entend par là « la

(1) « Φανερὸν ὅτι φθείρουσι τὴν πόλιν. »

(2) « Οὐδὲ τὸ δίκαιον πόλεως φθαρτικόν. » Pensée profonde, tant au point de vue *philosophique* qu'au point de vue *scientifique* ou *sociologique*. C'est la meilleure, la plus nette réponse aux partisans de la souveraineté absolue et divinisée.

(3) « Ἡ πόλις γενομένη μὲν οὖν τοῦ ζῆν ἕνεκεν, οὖσα δὲ τοῦ εὖ ζῆν. » *Politique*, L. I, c. I, § 8. Le but de l'État d'après Aristote est le bonheur, la vertu; nous ne pouvons pas nous étendre sur cette question qui ne nous intéresse pas directement ici.

(4) V. *Politique*, L. IV, c. IV, § 7. Là où tout est administré par des « décrets », et où les « lois » sont violées, il y a une « Démocratie » (démagogie) et non une « République ». Dans la *tyrannie*, il y a les Ἐπιτάγματα (les ordres du Tyran) à la place des lois. *Ibid.*, § 5.

Raison sans la passion (1). Le seul souverain c'est la Raison, Dieu (ὁ θεὸς) (2). Ajouter la souveraineté des hommes, c'est ajouter la souveraineté « de la bête » (θηρίον) (3), car les meilleurs gouvernants ne peuvent pas se soustraire complètement à l'instinct et à la passion (4).

La souveraineté de la raison peut paraître un peu vague à certains esprits (5), mais elle correspond à une idée juste : la majorité populaire ne peut pas avoir de pouvoirs absolus au sens exact et strict du mot, non pas parce que la raison est souveraine, ce qui est un non-sens *juridique*, mais parce que la raison et la nature de la société empêchent qu'aucun soit véritablement souverain absolu.

Les théoriciens politiques de la Renaissance repoussent tous la souveraineté absolue au sens exact du mot. Sans parler des monarchomaques, qui tout naturellement n'acceptent pas de souverain absolu. Bodin, qui au XVI[e] siècle représente les doctrines absolutistes (6),

(1) « Ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί. » *Politique*, L. III, c. XI, § 4 ; v. sur cette conception de la souveraineté l'article de M. Isaac Loos, *The political philosophy of Aristotle* dans les *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1897. Rousseau a une conception analogue de la *volonté générale*, V. *Contrat social*, L. II, ch. III (*si la volonté générale peut errer*).

(2) « Τὸν θεὸν καὶ τὸν νοῦν μόνους. » *Pol.*, *ib.*

(3) « Προστίθησι καὶ θηρίον. » *Pol.*, *ib.*

(4) « Η ἐπιθυμία καὶ ὁ θυμὸς. » *Pol.*, *ib.*

(5) On sait que les *doctrinaires* sous la Restauration ne professaient pas une doctrine différente sur la souveraineté. V. Guizot, *Hist. du gouv. représentatif*, t. 1 (éd. 1856), p. 99 et suiv. (7[e] leçon). Royer-Collard : « *Le souverain est la justice, parce que la justice est la règle du droit.* » Séance du 27 mai 1820 de la Ch. des députés, *Moniteur universel* du 29 mai 1820.

(6) M. Baudrillart, *Bodin et son temps* (Paris, 1853), présente Bodin comme le chef du parti « politique », des modérés du XVI[e] siècle, presque comme un *libéral*, grâce à ses théories sur la tolérance reli-

nie d'une façon catégorique la possibilité d'une souveraineté vraiment absolue. Pour Bodin, la souveraineté est le « dernier ressort » ; elle est indivisible et une, elle ne peut être limitée par aucune force humaine ; il ne peut pas y avoir de lois obligatoires pour le souverain (1). Mais la souveraineté n'est absolue que dans les limites tracées par la loi divine et le droit naturel. Toute puissance humaine est limitée par la loi de Dieu et par la Raison (2) : « Quant aux lois divines et naturelles, tous les princes de la terre y sont sujets ... la puissance absolue des princes et seigneuries souveraines ne s'étend aucunement aux lois de Dieu et de nature (3). » Les formes de République qui ne dépassent pas ces limites sont seules « légitimes » (4). C'est l'observation des lois naturelles qui distingue la Monarchie *légitime* ou *royale*

gieuse et l'inviolabilité de la propriété privée. Il n'en est pas moins vrai que Bodin représente les tendances vers la monarchie absolue contre les monarchomaques ; il combat expressément la doctrine de François Hotman sur la monarchie tempérée mixte et aristocratique, en prouvant que la France est une monarchie absolue.

(1) V. sur ces théories de Bodin : Hancke, *Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souverainetät*, p. 9 et p. 43 ; Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, etc., p. 33 ; Dunning, *Jean Bodin on Sovereignty*, apud *Political science Quarterly*, vol. XI, p. 82 et s. Bodin défendit, cependant, l'inaliénabilité du domaine de la couronne.

(2) Hancke, *Bodin*, etc., p. 24.

(3) *Les six livres de la République*, éd. franç. de Lyon *MDXCIII*, L. I, ch. VIII (*de la souveraineté*).

(4) On voit là l'influence d'Aristote sur Bodin. C'est la théorie des *παρεκβάσεις*, v. ci-dessus, p. 235. « La tyrannie d'un prince est pernicieuse, de plusieurs encore pire : mais il n'y a point de plus dangereuse tyrannie que celle de tout un peuple. Toutefois elle n'est point encore aussi mauvaise que l'anarchie, où il n'y a forme de République, ny personne qui commande, ou qui obéisse : *fuyons donc ces vices-là et faisons choix de la meilleure des trois formes légitimes, c'est-à-dire de l'état légitime populaire, ou aristocratique, ou royal.* » *Les six livres de la République,* L. VI, ch. IV (*de la comparaison des trois Républiques légitimes*, etc.).

de la Monarchie *seigneuriale* ou *tyrannique* où les sujets sont traités comme des esclaves (1). La belle définition de la Monarchie légitime donnée par Bodin résume bien sa pensée : « *La monarchie royale*, dit-il (2), *ou légitime* est celle où les sujets obéissent aux lois du monarque, et *le monarque aux lois de la nature*, *demeurant la liberté naturelle et la propriété des biens aux sujets.* » La loi naturelle est donc la source et l'origine de toutes les lois positives (3) qui sont la manifestation d'une souveraineté, en définitive, limitée.

Ceux qui disent que le souverain peut tout, suivant l'expression même de Bodin, « montrent les griffes au lion ».

Loyseau, au XVIIe siècle, tout en considérant la souveraineté comme une « puissance absolue, parfaite et entière » (4), ajoute tout de suite : « La puissance des hommes ne peut estre absolue tout à fait ; il y a trois sortes de loix qui bornent la puissance du souverain, sans intéresser la souveraineté. A sçavoir les loix de Dieu, pour ce que le Prince n'est pas moins souverain pour estre sujet à Dieu ; les règles de justice naturelles et non positives ...et finalement les loix fondamentales

(1) *République*, L. II, chap. I-III.

(2) *République*, L. II, chap. III (*de la monarchie royale*).

(3) Comp. ce passage de Suarez : « Post tractationem de lege in communi sequitur, ut ad singulas species legum descendamus, *inter quas primum locum obtinet lex æterna propter suam dignitatem et excellentiam et quia est legum omnium fons et origo.* » *Tractatus de legibus ac Deo legislatore* (MDCXIX), L. II (*de lege æterna et naturali, ac jure gentium*).

(4) « Elle (la souveraineté) consiste en puissance absolue, c'est-à-dire parfaite et entière de tout point, que les canonistes appellent plénitude de puissance, et par conséquent elle est sans degré de supériorité ;.... et comme la couronne ne peut estre si son cercle n'est entier aussi la souveraineté n'est point, si quelque chose y défaut. » *Œuvres de maistre Charles Loyseau*, nouvelle édition, Paris, MDCLXXVIII, *Traité des seigneuries*, ch. II, 8.

de l'Estat (1). » Ce qui caractérise la « seigneurie publique » d'après Loyseau, c'est « d'estre exercée par justice et non pas à discrétion (2) ».

Lebret présente la souveraineté sous un aspect plus absolu que Loyseau (3), mais il reconnaît, comme son confrère en absolutisme, la soumission des rois à la loi divine (4).

Les théoriciens absolutistes des XVIIe et XVIIIe siècles les plus grands champions de la monarchie absolue ou de la monarchie de droit divin, comme Hobbes, Bossuet, Joseph de Maistre (5), tout en proclamant la souveraineté absolue du souverain ou du prince, reconnaissent des limites dans le droit naturel ou la loi divine. La souveraineté n'est point divinisée ni proclamée infaillible.

(1) *Traité des seigneuries*, ch. II. 9, V. Sur la conception de la souveraineté et des lois fondamentales chez Loyseau, etc. : Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* apud *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, p. 434 et s. ; du même : *Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und Rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, 1887, sur les différentes conceptions de la loi aux différentes époques.

(2) *Traité des seigneuries*, II, 9.

(3) « Quant à moi, j'estime qu'on ne doit attribuer le nom et la qualité d'une souveraineté parfaite et accomplie qu'à celles qui ne dépendent que de Dieu seul et qui ne sont sujettes qu'à ses lois. » *Œuvres de messire C. Le Bret*, nouvelle édition, Paris, MDCLXXXIX, *Traité de la souveraineté du Roy*, L. I, ch. II (*Que c'est que la souveraineté, et que la première marque est de ne dépendre que de Dieu seul*). Le Bret, il est vrai, oppose dans ce passage la souveraineté du Roy à celle des « feudataires ». V. note suivante sur la souveraineté *absolue*, limitée par la loi divine.

(4) « Bien que nous ayons montré par tous les discours de cet ouvrage, que *les Rois ont une souveraine autorité sur les hommes, sur la terre, sur la mer et sur toutes les choses qui sont en cette plus basse partie de l'Univers ; néanmoins ils ne laissent pas de dépendre de Dieu et d'être sujets à sa souveraine puissance, comme tous les autres mortels.* » *Traité de la souveraineté du Roy*, L. IV, ch. XVI.

(5) XVIIIe-XIXe siècle.

Hobbes, qui, parlant de la souveraineté et du pouvoir de l'État, dit : « Non est potestas super terram quæ comparetur ei (1) », sépare nettement *la politique* de *la légalité,* « ce qui est sage ou expédient de ce qui est autorisé par la loi positive (2) ». Le souverain *peut tout*, mais *il ne doit pas vouloir* exercer jusqu'au bout, et contrairement aux lois naturelles et divines, ses pouvoirs ; il doit se limiter et s'abstenir de tout acte contraire au droit naturel (3).

Bossuet distingue le pouvoir absolu du pouvoir « arbitraire » qu'il qualifie de « barbare et odieux » (4). Les rois sont « des dieux », mais « de chair et de sang, de boue et de poussière » (5).

Joseph de Maistre, le plus pur représentant des théories sur la monarchie et la souveraineté de droit divin, à la fin du XVIIIe siècle et au commencement du XIXe, tout en considérant la souveraineté comme « une chose sacrée, une émanation de la puissance divine, que les nations de tous les temps ont toujours mise sous la garde de la religion » (6), s'empresse d'ajouter

(1) V. Fr. Pollock, *Introd. à l'étude de la science politique*, tr. fr., p. 165. Sur les pouvoirs de l'État d'après Hobbes. v. les ouvrages de MM. Gierke et Janet (ce dernier auteur résume d'un mot la doctrine de Hobbes en disant qu'elle n'est « qu'un esclavage universel », *op. cit.*, t. II (2e éd.), 295) et *suprà*, p. 142.

(2) Fr. Pollock, *op. cit.*, p. 94.

(3) « *Vellem quidem ego* non modo Reges, sed etiam *coetus illos* qui sunt cum imperio summo, *velle temperare sibi* a maleficio, cogitantesque de officiis suis, *intra legum naturalium et divinarum limites se ipsos continere* ». *De cive*, c. VII, *imperium*, § IV *annotatio*.

(4) *Politique tirée des propres paroles de l'Ecriture Sainte*, L. VIII, art. II, prop. 1.

(5) L. V, art. IV, pr. 1. « Vous mourrez comme des hommes, vous tomberez comme les grands. La grandeur sépare les hommes pour un peu de temps ; une chute commune à la fin les égale tous. »

(6) *Du pape, la souveraineté*, III, p. 169 (nous citons d'après la pet. bib. nat.).

qu'elle n'est illimitée que « dans son exercice légitime » (1). L'auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* reconnaît que « le pouvoir absolu entraîne de grands inconvénients sous quelque forme qu'il existe dans le monde » (2), et il avance que, « le plus grand problème européen est de savoir comment *on peut restreindre le pouvoir souverain sans le détruire* (3) ».

En résumé, tous les monarchistes absolutistes des XVII° et XVIII° siècles reconnaissent dans la loi naturelle ou divine des limites à la souveraineté du prince ; ils admettent que le pouvoir absolu présente des inconvénients, qu'il peut être « injuste ».

L'école du droit de la nature et des gens définit la souveraineté : la puissance « dont les actes sont indépendants de tout autre pouvoir supérieur, en sorte qu'ils ne peuvent être annulés par aucune autre volonté *humaine* » (4). Locke reconnaît la supériorité des « lois de la nature » sur le souverain (5). Wolff n'admet pas

(1) « Quand je dis que nulle souveraineté n'est limitée, j'entends *dans son exercice légitime, et c'est ce qu'il faut bien soigneusement remarquer... Elle est limitée, en ce que nulle souveraineté ne peut tout* ; elle ne l'est pas en ce que *dans son cercle de légitimité, tracé par les lois fondamentales de chaque pays*, elle est toujours et partout absolue, sans que personne ait le droit de lui dire qu'elle est injuste ou trompée. *La légitimité ne consiste donc pas à se conduire de telle ou telle manière dans son cercle mais à n'en pas sortir.* » *Du pape, La souverainete*, III, p. 171.

(2) *Du pape, La souveraineté*, II, p. 168, éd. citée.

(3) *Ibid.*, p. 165, éd. citée.

(4) « Summa autem illa dicitur cujus actus alterius juri non subsunt, ita ut alterius voluntatis humanæ arbitrio irriti possint reddi. » Grotius, *De jure belli ac pacis*, L. I, ch. III, § VII, n° 1, comp. : « Imperium summum dicitur in cujus actus nemini nisi habendi jus quoddam competit, ut ideo summitas imperii consistat in independentia exercitii ejusdem ab alterius cujusdam voluntate. » Wolff, *Jus naturæ*, etc., p. VIII, ch. I, § 44.

(5) « Les lois de la nature subsistent toujours comme des règles éternelles pour tous les hommes, pour les législateurs, aussi bien

de pouvoirs absolus au profit de la majorité, pour qui il y a des *obligations* résultant du contrat social (1).

Nous pouvons considérer comme généralement exact que jusqu'à Rousseau la souveraineté vraiment absolue, illimitée, divinisée et infaillible, n'est professée par aucun écrivain politique. Le droit naturel vient toujours corriger ce que la doctrine de la souveraineté contient d'absolu et d'illimité. On peut avoir diverses opinions sur « le droit naturel » ; on peut dire qu'il n'existe pas, qu'il n'est qu'une conception métaphysique qu'il faut chasser de la science, mais on ne saurait jamais nier l'immense influence qu'il a exercée sur la conscience des hommes des siècles précédents. On doit reconnaître qu'il a formé pendant les siècles écoulés une puissante barrière contre le pouvoir absolu et despotique. Cette barrière disparaît avec l'entrée en scène du *Contrat social* pendant la seconde moitié du XVIII[e] siècle. La souveraineté absolue et infaillible du peuple, de la majorité, est érigée en véritable dogme par Rousseau et ses disciples, par la Révolution française tout entière. L'État, de par le contrat social, est investi de pouvoirs absolus sur les citoyens ; l'individu aliène tous ses droits

que pour les autres. » *Essai sur le gouv. civil*, trad. fr., ch. X (*de l'étendue du pouvoir législatif*).

(1) « Si pars major in id conspiret, ut vel omnes qui in parte minore sunt, vel magnam eorum partem pro lubitu vita et bonis exuat ; *id parti minori ferendum non est.* Etenim quando in civitatem coitur, singuli se obligant universis, quod commune bonum promovere velint et *universi sese obligant singulis quod sufficientiæ vitæ ipsorum tranquillitati et securitati prospicere velint...... pars major non satisfacit obligationi suæ.* Quamobrem cum pars altera paciscentium ad id præstandum non teneatur, quod debet, si altera præstare nolit, quod debet. » *Jus naturæ methodo scientifica pertractatum*, p. VIII, c. II, § 202. Vattel observe à la suite de ce passage de Wolff : « propositio vera est... *Nullus civis præsumi potest consensisse ut se subjiceret potestati ipsum perdituræ.* » L'édition du *Jus naturæ* de Wolff dont nous nous servons est annotée par Vattel (*Lipsiæ* MDCCLXVI).

à la communauté (1). Le souverain, c'est-à-dire le peuple, la majorité, a un pouvoir absolu sur ses membres : « Comme la nature donne à chaque homme un pouvoir absolu sur tous ses membres, le pacte social donne au corps politique un pouvoir absolu sur tous les siens ; et c'est ce même pouvoir qui, dirigé par la volonté générale, porte le nom de souveraineté (2). »

Il ne peut pas y avoir de lois obligatoires pour le souverain, de *lois fondamentales* : « Il est contre la nature du corps politique que le souverain s'impose une loi qu'il ne puisse enfreindre... il n'y a, ni ne peut y avoir,

(1) « Ces clauses, bien entendues, se réduisent toutes à une seule ; savoir l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté.. nul associé n'a plus rien à réclamer. » (*Contrat social*, L. I, c. VI.) Il ne faut pas voir une restriction dans ce passage : « On convient que tout ce que chacun aliène, par le pacte social, de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe à la communauté ; *mais il faut convenir aussi que le souverain seul est juge de cette importance.* » *C. soc.*, L. II, ch. IV (*des bornes du pouvoir souverain*).

(2) *Contrat social*, L. II, ch. IV. Nous avons déjà rencontré cette comparaison chez Platon ; elle est familière aux absolutistes ; Hobbes y recourt (v. *suprà*, p. 142). Cette comparaison pourrait, avec beaucoup plus de raison, servir la doctrine de la souveraineté limitée : l'homme ne peut pas changer le fonctionnement physiologique de ses organes. Fortescue, au XVI[e] siècle, se servait d'une comparaison analogue, sinon identique, bien plus à propos : « Lex vero, sub qua cœtus Hominum Pópulus efficitur Nervorum Corporis Physici tenet Rationem. Quia sicut per Nervos Campago Corporis solidatur, sic per Legem, quae a Ligando dicitur, Corpus hujusmodi Mysticum ligatur et servatur in unum et ejusdem Corporis Membra ac Ossa, quæ veritatis, qua communitas illa sustentatur, soliditatem denotant, per Legem, ut Corpus Naturale per nervos, *propria retinent jura. Et ut non potest Caput Corporis Physici Nervos suos commutare, neque Membris suis proprias vires et propria Sanguinis Alimenta denegare, nec Rex, qui caput corporis Politici est, mutare potest Leges corporis illius, nec ejusdem Populi substantias proprias substrahere, reclamantibus eis aut invitis.* » Fortescue, *De laudibus legum Angliæ* (XVI[e] s.), édit. de Londres, MDCCLXXV, cap. XIII. La science moderne se place plutôt au point de vue de Fortescue, v. notre ch. III.

nulle espèce de loi fondamentale obligatoire pour le corps du peuple, pas même le contrat social (1). » Despotisme ou anarchie ; il n'y a pas de solution intermédiaire. La propriété des citoyens (2), ainsi que leur vie (3), sont à la merci du souverain populaire, de l'État. La raison d'État, dont le souverain, la majorité, est seul juge, est érigée en principe suprême primant toute autre considération ; quand le souverain dit au citoyen : « *Il est expédient à l'État que tu meures, il doit mourir*, puisque ce n'est qu'à cette condition qu'il a vécu en sûreté jusqu'alors, et que sa vie n'est plus seulement un bienfait de la nature, mais *un don conditionnel de l'État* (4). » Hobbes, au moins, reconnaissait à l'individu « le droit » de ne pas se tuer soi-même sur l'ordre du souverain, ni de se laisser tuer sans résistance (5) ; l'individu est tué

(1) *Contrat social*, L. I, ch. VII (*Du souverain*). Comp. cependant, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. IX : « Il est contre la nature du corps politique de s'imposer des lois qu'il ne puisse révoquer ; mais il n'est ni contre la nature ni contre la raison qu'il ne puisse révoquer ces lois qu'avec la même solennité qu'il mit à les établir. Voilà toute la chaîne qu'il peut se donner pour l'avenir. »

(2) « L'État à l'égard de ses membres, est *maître de tous leurs biens* par le contrat social, qui, dans l'État, sert de base à tous les droits. » *Contrat social*, L. I, ch. IX (*Du domaine réel*).

(3) *Contrat social*, L. II, ch. V (*Du droit de vie et de mort*) : « Tout homme a droit de risquer sa propre vie pour la conserver. A-t-on jamais dit que celui qui se jette par une fenêtre pour échapper à un incendie soit coupable de suicide ?... Le traité social a pour fin la conservation des contractants. Qui veut la fin veut aussi les moyens. »

(4) *Contrat social*, L. II, ch. V.

(5) V. les développements donnés par M. Janet, *op. cit.*, t. II (2e éd.), p. 288 et s. Rousseau ne fait que copier Hobbes dans toute sa théorie sur les droits de l'État. V. Willoughby, *The State*, p. 84. Sumner-Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. fr., p. 225. Fr. Pollock, *Introduction*, etc., trad. fr. p. 123. La seule différence capitale entre ces deux absolutistes c'est l'inaliénabilité de la souveraineté, admise par Hobbes et non par Rousseau.

par la force brutale. Rousseau rend ce droit de l'État encore plus terrible aux yeux du lecteur en faisant intervenir la froideur du raisonnement « juridique ».

Le souverain, la majorité a le droit « de fixer les articles » d'une « religion civile », « non pas précisément comme dogme de religion, mais comme sentiments de *sociabilité* ». La peine contre le coupable est tout ce qu'il y a de plus φιλικόν, de plus amical et conforme à la base de la société trouvée par Aristote, l'amitié : « Si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de mort ; il a commis le plus grand des crimes, il a menti devant les lois. » (1), dont l'établissement et l'interprétation appartiennent au souverain, à la majorité. On voit, par ces exemples, combien le *contrat social* est contraire à toute idée de droit individuel garanti contre le souverain, l'État (2). Il n'y a guère qu'une véritable limitation du pouvoir souverain : l'obligation de respecter l'égalité *dans la forme* ; à condition de présenter la loi sous une formule générale, tout acte de souveraineté est « authentique » ; l'égalité apparente doit être maintenue ; le pouvoir peut être despotique à condition d'être niveleur ; et *vice versa*, on doit se rappeler que tout pouvoir niveleur est despotique. « Par la nature du pacte, tout acte de souveraineté, c'est-à-dire *tout acte authentique* de la volonté

(1) *Contrat social*, livre IV, ch. VIII (*De la religion civile*).

(2) Jellinek, *Die Erklärung der Menschen-und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte* (1895), p. 6. M. Jellinek reconnaît, cependant, que le *contrat social*, bien qu'aboutissant à l'omnipotence de la volonté générale, ait pu avoir exercé une influence indirecte et cachée sur la pensée d'une déclaration des droits (*ibid.*). L'individu, en effet, est l'origine de tout droit, il est « fondateur d'État. » (Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, trad. fr., 2e éd., 1881, p. 266.) V. Treumann, *Die Monarchomachen*, p. 27. Le *contrat social*, dans tous les cas, est plutôt *an-archique* que libéral.

générale, oblige ou favorise *également* tous les citoyens; ...le pouvoir souverain, tout absolu, tout sacré, tout inviolable qu'il est, ne passe ni ne peut passer les bornes des conventions générales ...le souverain n'est jamais en droit de charger un sujet plus qu'un autre, parce qu'alors l'affaire devenant particulière, *son pouvoir n'est plus compétent* » (1).

La volonté générale exprimée en fait et en droit par la majorité du peuple est omnipotente. Rousseau cherche, par « une série d'inconséquences et de sophismes (2) », à établir l' « inutilité » de toute garantie contre la volonté générale souveraine, et à prouver la prétendue liberté et sécurité des citoyens dans l'État fondé sur le *contrat social* (3) : « La puissance souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets, parce qu'il est impossible que le corps veuille nuire à tous ses membres... il ne peut nuire à aucun en particulier (4). » « Le souverain, dit encore Rousseau (5), ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté; il ne peut pas même le vouloir; car, sous la loi de raison, rien ne se fait sans cause, non plus que sous la loi de

(1) *Contrat social*, L. II, ch. IV (*Des bornes du pouvoir souverain*).

(2) Gierke, *Joh. Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, p. 117.

(3) V. *Contrat social*, L. I, ch. VI : « Chacun se donnant à tous ne se donne à personne ; et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a. » Comp. L. II, ch. VI (*De la loi*) : « Il ne faut plus demander... comment on est libre et soumis aux lois, puisqu'elles sont des *registres de nos volontés* », de la volonté de la majorité, fallait-il dire. V. L. IV, ch. II. V. aussi L. II, ch. IV *in fine*.

(4) *Contrat social*, L. I, ch. VII (*Du souverain*). Comp. *Discours sur l'économie politique* : « On ne saurait blesser (le corps social) en aucune partie qu'aussitôt l'impression douloureuse ne s'en porte au cerveau. » etc.

(5) *Contrat social*, L. II, ch. IV.

nature. » Là est la clef de tout le sophisme ; Rousseau *suppose* toujours que la volonté générale ou plutôt la loi qui l'exprime est « droite » (1) et « juste », qu'elle est la Raison même. Dès lors le souverain, la majorité qui légifère peut tout, elle est toujours juste : *il ne faut plus demander si la loi peut être injuste, puisque nul n'est injuste envers lui-même* (2).

La souveraineté de la majorité représente la Raison même, la loi naturelle ; dès lors, elle est absolue au sens exact du mot, et son pouvoir est sans danger pour le corps social, aussi bien que pour chaque citoyen en particulier. Elle n'a pas de supérieur dans le droit naturel puisqu'elle se confond avec lui.

Le tort de Rousseau, c'est de n'avoir pas assez insisté sur une distinction capitale, qu'il énonce presque en passant (3), entre la loi, véritable expression de la volonté générale, et la décision de la majorité. L'immense tort de cet esprit « classique » est d'avoir beaucoup plus insisté sur « *les lois telles qu'elles peuvent être* » que sur « *les hommes tels qu'ils sont* (4) ». Or la science poli-

(1) « La volonté générale est toujours droite. » *Contrat social.* L. II, ch. III (*si la volonté générale peut errer*). Aristote, comme nous l'avons vu, considère également la *loi* comme souveraine, comme la raison même (ὁ νοῦς) ; mais il distingue nettement les ψηφίσματα, les décisions de la majorité, de la loi (ὁ νόμος), tandis que Rousseau emploie indistinctement l'expression : *volonté générale*. Ceux qui n'ont pas lu le *Contrat social*, mais qui en sont imbus, comme c'était le cas du peuple sous la Révolution, confondent les deux choses : *la volonté générale-raison* et *la volonté générale-loi, majorité des suffrages.*

(2) *Contrat social*, L. II, ch. VI (*De la loi*).

(3) V. *Contrat social*, L. II, ch. III : « *Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale.* » Comp. L. IV, ch. II (*Des suffrages*). V. *suprà*, p. 149.

(4) « Je veux chercher si dans l'ordre civil il peut y avoir quelque règle d'administration légitime et sûre, *en prenant les hommes tels qu'ils sont, et les lois telles qu'elles peuvent être.* » *Contrat social*, livre premier (préambule). Jamais auteur n'abandonna plus complètement

tique, pour doter un État de bonnes lois, doit commencer par prendre les hommes tels qu'ils sont, au lieu de construire des systèmes *a priori* pour les hommes « *tels qu'ils pouvaient être* ». Le premier système aboutit, en ce qui concerne notre question, à la souveraineté limitée de la majorité et à la protection de la minorité ; le second, au contraire, établit la souveraineté absolue de la majorité — Raison, du nombre — Justice. Voilà pourquoi le contrat social, suivant l'expression de Benjamin Constant (1), a été « le plus terrible auxiliaire de tous les genres de despotisme » (2). La souveraineté du peuple est portée dans la théorie de Rousseau à ses plus extrêmes limites ; appliquée jusqu'au bout, elle rendrait impossible l'existence d'un État (3) ; la Révolution française, ou plus exactement la Convention, a essayé d'appliquer le *contrat social* ; on sait ce qu'il en est résulté ; nous nous demandons avec Aristote : le droit peut-il être « destructeur » (φθαρτικὸν) de l'État ? la souveraineté absolue n'est-elle pas contraire à la science sociale et politique, dont le but est non seulement τὸ ζῆν (vivre), mais aussi τὸ εὖ ζῆν (bien vivre) ?

Rien ne montre mieux, et d'une façon plus frappante, l'inanité et les dangers d'une pareille doctrine que la comparaison des dogmes de Sieyès, en 1788-1789, avec les sages conseils qu'il donnait, un peu trop tard, à la Convention dans la séance du 2 thermidor an III. La leçon

son programme. Rousseau, pourrions-nous dire, prit les hommes *tels qu'ils ne peuvent pas être* : des êtres parfaits, et il présenta son système sur les lois comme une *réalité historique* (au moins en général).

(1) *Œuvres politiques* ; *de la souveraineté du peuple* (édition Louandre.

(2) M. Fr. Pollock (*op. cit.*, p. 123) de nos jours, appelle le *Contrat social* : « L'une des impostures les plus réussies et les plus fatales de la politique ».

(3) Willoughby, *The State*, p. 79.

de l'histoire ne doit-elle pas suffire une seule fois aux peuples ? Écoutons Sieyès avant l'expérience du *contrat social appliqué* : « La volonté nationale n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale ; elle est l'origine de toute légalité... Je conçois comment elle peut obliger ses membres, ses mandataires, et tout ce qui lui appartient ; *mais peut-elle, en aucun sens, s'imposer des devoirs envers elle-même ? Qu'est-ce qu'un contrat avec soi-même ?..* On doit concevoir les nations sur la terre *comme des individus hors du lien social, ou comme l'on dit, dans l'état de nature...* De quelque manière qu'une nation veuille, il suffit qu'elle veuille ; toutes les formes sont bonnes, et *sa volonté est toujours la loi suprême* (1). » Sieyès reprend les principes du *contrat social*, il va même plus loin que l'auteur des *considérations sur le gouvernement de Pologne* (2). La souveraineté nationale est absolue, c'est la loi suprême ; la volonté de la nation, de la majorité « est toujours légale, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le *droit naturel* (3) ». Mais le *droit naturel* dans la théorie de Sieyès n'est point une limitation de la souveraineté absolue, comme chez les théoriciens des siècles précédents ; il est invoqué, au contraire, à l'appui « de la liberté et de l'indépendance » de la volonté nationale. Les nations sont « des individus dans l'état de nature », libres et souverains de par « le droit naturel ». La volonté de la nation (individu dans l'état de nature) « n'existant que dans l'ordre naturel, pour sortir tout son effet, n'a besoin que de porter les caractères *naturels* d'une vo-

(1) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. V (*Ce qu'on aurait dû faire. Principes à cet égard*), p. 162-164, éd. citée.

(2) V. *suprà*, p. 245, note 1.

(3) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. V, p. 159.

lonté (1) » dans l'état de nature, d'être *souveraine* et *absolue*.

Le droit naturel pouvait former une limite à la souveraineté du prince tant qu'il était confondu avec la loi et *la volonté* divines ; la volonté du souverain s'arrêtait devant la volonté de Dieu. Le *droit naturel* à la fin du XVIII[e] siècle est synonyme d'*état de nature*, et lié à l'idée de souveraineté et d'indépendance absolues de la volonté individuelle. La Nation, envisagée comme une unité parfaite, est assimilée à l'individu dans l'état de nature ; sa volonté, d'après le droit naturel lui-même, est absolue et souveraine. Proclamer la *souveraineté absolue* du peuple, de la majorité, voilà « ce qu'on aurait dû faire » (2), disait Sieyès avant la Révolution et les leçons de l'expérience. Qu'on retienne ce dernier mot des *théories* sur la souveraineté du peuple et de la majorité, avant leur mise en pratique, et qu'on compare la conclusion de Sieyès à la Convention dans la séance du 2 thermidor an III, après la dure expérience de sept années de tyrannie et d'anarchie.

Voyons l'expérience, attachons-nous à la conclusion.

§ II.

L'omnipotence du peuple, de la majorité, devient le caractère principal de la doctrine révolutionnaire. Le *contrat social* de Rousseau nous donne « la clef » de la théorie de l'État sous la Révolution française (3). La nouvelle doctrine investit le nouveau souverain, ce

(1) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. V, p. 164.

(2) C'est le titre du chapitre V du *Qu'est-ce que le Tiers État ?* où Sieyès expose la doctrine rapportée ci-dessus.

(3) Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, 1881, p. 363.

« gigantesque anonyme, la foule », comme dit quelque part Victor Hugo, de tous les attributs de la souveraineté déchue. Le nouveau souverain, comparant sa situation antérieure à la nouvelle, aux nouveaux pouvoirs qu'il acquiert, « s'en remplit l'imagination (1) » et devient un despote plus dur, plus grossier surtout (2), que l'ancien.

Du nouveau despote populaire :

« Δυσπαραίτητοι φρένες. ἅπας δὲ τραχὺς ὅστις ἂν νέον κρατῇ » (3), d'autant plus qu'il succède à un monarque absolu. Sieyès, dans un discours admirable prononcé à la séance de la Convention du 2 thermidor an III, voyait dans ce fait la cause des idées exagérées sur « ce qu'on appelle la souveraineté » du peuple : « On ne met en commun, disait Sieyès après la dure leçon de l'expérience, sous le nom de pouvoir public ou politique, que le moins possible, et seulement ce qui est nécessaire pour maintenir chacun dans ses droits et ses devoirs. Il s'en faut bien que cette portion de puissance ressemble aux idées

(1) Taine, *Des origines, la Révolution*, t. II (17e éd.), p. 29.

(2) « Dans les États démocratiques.... les passions n'éclatent pas moins que dans les cours : ces passions ont leurs influences sur toutes les opérations politiques ; *elles sont plus déraisonnables, étant plus grossières*. Marquis d'Argenson : *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France, comparé avec celui des autres États*, 2e édition, Amsterdam, MDCCLXXXIV, p. 17 (ch. I).

(3) « Le cœur (de Jupiter) est inexorable ; toujours c'est un maître dur celui qui commande depuis peu. » Eschyle, *Prométhée enchaîné* (Προμηθεὺς δεσμώτης), v. 34-35. Prométhée fait allusion à l'usurpation de Jupiter qui venait de détrôner son père Saturne. Ceux qui s'intéresseraient aux études *politiques* sur les tragiques grecs pourraient consulter l'*Étude politique sur Prométhée enchaîné* d'Eschyle (en grec) du professeur Saripolos (*Œuvres posthumes, τὰ μετὰ θάνατον*).

Les Allemands disent :

« Es giebt kein Messer, was schærfer schürt,
« Als wenn der Bauer ein Edelmann wird. »

(Il n'y a pas de couteau plus tranchant qu'un paysan devenu gentilhomme.)

exagérées dont on s'est plu à revêtir ce qu'on appelle la souveraineté; et remarquez que c'est bien de la souveraineté du peuple que je parle, car s'il en est une, c'est celle-là. Ce mot ne s'est présenté si colossal devant l'imagination, que parce que l'esprit des Français, encore plein des surperstitions royales, s'est fait un devoir de le doter de tout l'héritage de pompeux attributs et de pouvoirs absolus, qui ont fait briller les souverainetés usurpées; nous avons même vu l'esprit public, dans ses largesses immenses, s'irriter encore de ne pas lui donner davantage; on semblait se dire avec une forte fierté patriotique, que *si la souveraineté des grands rois est si puissante, si terrible, la souveraineté d'un grand peuple devait être bien autre chose encore*. Et moi je dis qu'à mesure qu'on s'éclairera, qu'on s'éloignera des temps où l'on a cru savoir, quand on ne faisait que vouloir, la notion de la souveraineté rentrera dans ses justes limites; *car encore une fois, la souveraineté du peuple n'est point illimitée* (1). »

Le peuple sous la Révolution est beaucoup plus tyrannique que l'ancienne monarchie; non seulement parce que la tyrannie d'une majorité populaire est incomparablement plus oppressive que la tyrannie d'un prince (2), mais surtout parce qu'aucun des anciens freins du pouvoir n'existe plus. La monarchie de l'ancien régime jusqu'à la Révolution fut toujours tempérée au moins par la *religio*, la *jurisdictio* et la *politia* (3) ; la

(1) *Moniteur universel* du 7 thermidor an III. Ces idées de Sieyès ont été reprises par les historiens modernes, voyez Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 9 ; Taine, *Les origines, l'ancien régime* (20e éd.), p. 321 ; Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, p. 717 ; Woodrow Wilson, *The State*, etc. (Boston, 1895), p. 196 ; Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 226.

(2) V. notre L. I, sect. I, ch. I.

(3) Claudii Sesellii, *De monarchia Franciæ sive de Republica Galliae*

religion ou le droit naturel, les parlements et les cours souveraines, et la coutume et la tradition. Peut-on dire, sous la Révolution française, que le pouvoir est limité par la religion (1)? La religion de l'époque, c'est le *contrat social*; le droit naturel n'est autre que l'état de nature et la souveraineté absolue (2). La *jurisdictio* (3) est brisée, anéantie, au nom de la « séparation des pouvoirs »; les juges sont élus par la majorité souveraine, ils sont ses serviteurs. Quant à la *politia* (4), qui correspond à peu près à la *tradition*, on n'aurait pu l'invoquer sans être accusé d'un véritable crime de lèse-nation ou d'une insulte envers la raison. Les Français s'efforçaient de « séparer par un abîme ce qu'ils avaient été jusque-là, de ce qu'ils voulaient être désormais (5) »; la tradition n'avait aucune prise sur eux : « Ce n'est pas dans les vieilles chartes qu'il faut chercher les droits de la Nation, disait Mirabeau, c'est dans la raison ;

et regum officiis libri duo Johanne Sleydano interprete MDCXXVI (*la grande monarchie de France* fut publiée par C. Sesselles, sous François Ier en 1519) : « Sunt autem tres tanquam freni quibus Galliæ regum summa potestas temperatur : *Religio, Jurisdictio et Politia*. » L. I, p. 19.

(1) « Ad primum quantum pertinet, Galli semper prae cæteris, valde fuerunt dediti religionibus. » Cl. Sesellii, *De monarchia Franciæ*, L. I, p. 19.

(2) V. *suprà*, p. 250.

(3) « Alterum frenum est jurisdictio, *quæ in Galliis maxime viget* ». Cl. Sesellii, *De Monarchia Franciæ*, L. I, p. 22. Ceci était vrai au XVIIIe siècle plus que jamais.

(4) « Tertium frenum est Politia. Hae sunt leges atque decreta quæ Galliæ Reges, alii post alios fecerunt ac confirmarunt singulis temporibus, neque temere illis derogant. » L. I, p. 24, comp. p. 57 : « Ad Politiam, quod tertium esse retinaculum diximus, quantum pertinet, *quoniam sub eo genere comprehenduntur Galliæ decreta, leges, instituta, mores atque consuetudines quibus in hanc tantam amplitudinem illa crevit ad hoc tempus.* »

(5) A. de Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, avant-propos.

ses droits sont anciens comme le temps et sacrés comme la nature. » La raison est représentée par le *contrat social*. Les hommes de la Révolution voulaient se débarrasser de cet « énorme amas d'opinions, de sentiments, de croyances, de superstitions et de préjugés, d'idées de toute sorte, héréditaires ou acquises (1) », qui sera toujours le plus puissant obstacle à la tyrannie et à la souveraineté absolue. « Nous voulons, disait Robespierre (2), substituer... les principes aux usages... l'empire de la raison à la tyrannie de la mode. » Il ne s'agit pas seulement de régénérer les institutions, il s'agit aussi de « recréer en quelque sorte le peuple qu'on veut rendre à la liberté, puisqu'il faut détruire d'anciens préjugés, changer d'antiques habitudes (3). » Il faut « régénérer » l'homme ; tel est le programme jacobin (4). C'est au peuple souverain, à la majorité, véritable représentant de la justice et de la raison, à entreprendre ce noble ouvrage : « *Quand une société ou sa majorité veut une chose, elle est juste*. Celui qui s'y oppose, qui appelle la guerre et la vengeance sur la

(1) Sumner Maine, *Études sur l'histoire des institutions primitives*, trad. fr., p. 443, critique les procédés des « juristes analytiques ».

(2) Buchez et Roux, *Histoire parlementaire*, t. XXXI, p. 270. Rapport de Robespierre sur les principes qui doivent guider la Convention nationale dans l'administration intérieure de la République, séance du 5 février 1794.

(3) Billaud-Varennes, séance du 20 avril 1794 ; Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXXII, p. 338.

(4) V. dans les *Origines de la France contemporaine* de Taine, *La Révolution*, t. III (13e éd., 1896), p. 69 et suiv. (le programme jacobin). Tout le monde veut « se régénérer » ou, ce qui est moins louable, « régénérer » les autres par l'exemple de la guillotine ! « Vous ne vous faites pas une idée de la joie que me donne notre régénération », écrivait à son père Camille Desmoulins (*Correspondance*, t. II, p. 79), « c'est une belle chose que la liberté... Mais, hélas ! je voudrais bien me régénérer moi-même. » (Nous citons d'après les *Œuvres* de C. Desmoulins (éd., pet. bib. nat.), t. I, p. 7.)

nation, est un monstre. L'ordre se trouve toujours dans l'accord de la majorité. *La minorité est toujours coupable, je le répète, eût-elle raison moralement*; *il ne faut que du sens commun pour sentir cette vérité là* ». Tel est le sentiment populaire exprimé par un petit bourgeois contemporain (1). « Il faut qu'il y ait dans la société une certaine autorité *qui n'ait pas besoin d'avoir raison* pour valider ses actes. Or cette autorité n'est que dans le peuple », disait Jurieu (2).

Si les hommes de la Révolution semblent, dans quelques rares passages de leurs écrits ou de leurs discours,

(1) *Rétif de la Bretonne*, « demi-homme de lettres et demi-homme du peuple » (d'après Taine) : *Nuits de Paris*, XV[e] nuit, p. 377 sur les massacres de septembre. Comp. : « *La nation peut tout chez elle*... C'est ce pouvoir indiscutable, *senti par les anciens Grecs*, qu'a une nation de perdre même un innocent, qui leur fit exiler Aristide et condamner à mort Phocion », *ib.*, p. 447 (sur l'exécution de Louis XVI). Aristote reconnaît le bien fondé du principe de l'ostracisme dans la démocratie (« ἔχει τι δίκαιον πολιτικὸν ὁ λόγος ὁ περὶ τοὺς ὀστρακισμούς. » *Politique*, L. III c. VIII, § 6), mais il dit qu'il vaut mieux prévenir le mal (τὰς ὁμολογουμένας ὑπεροχάς, les supériorités universellement reconnues). Aristote, d'ailleurs, est loin de reconnaître ces mesures comme toujours justes parce que la majorité l'a décidé ainsi : « Ἐν μὲν οὖν ταῖς παρεκβεβηκυίαις πολιτείαις ὅτι μὲν ἰδίᾳ συμφέρει καὶ δίκαιόν ἐστι, φανερόν· ἴσως δὲ καὶ ὅτι οὐχ ἁπλῶς δίκαιον, καὶ τοῦτο φανερόν. » *Politique*, L. III, c. VIII, § 6. [On a souvent employé ce moyen dans un intérêt de parti, de faction : il est évident que dans *les États corrompus* on considère comme juste ce qui est conforme à l'intérêt privé de la majorité, *il est également évident que ceci n'est point juste en soi.*] Non, mille fois non, les jacobins ne sauraient jamais se réclamer de la philosophie Grecque ; leur seul, leur unique patron est Rousseau.

(2) D'après Barante, de l'Acad. française, *Questions constitutionnelles*, p. 1. « Toute autorité sociale doit être condamnée, autant que le comporte l'infirmité humaine, à avoir toujours raison, à être toujours juste. » *Ib.*, p. 5. Toutes les institutions libérales modernes (liberté de la presse, responsabilité des ministres, etc.) ont pour but « de contraindre la majorité *à se légitimer sans cesse* pour se conserver, et de mettre la minorité en état de lui contester son pouvoir et son droit ». Guizot, *Hist. gouv. repr.*, t. I (1856), p. 112.

admettre des limites au pouvoir de la majorité ou certains droits au profit de la minorité, il ne faudrait pas se méprendre sur la valeur réelle de ces restrictions, qui souvent ne sont que de simples phrases à effet. « Au-dessus de la volonté générale, il y a le droit naturel, le pacte social » écrit l'auteur de *la France libre* (1), croyant formuler un principe garantissant certains droits à la minorité. *Le droit naturel* et *le pacte social*, Rousseau l'a dit, reconnaissent l'omnipotence de la majorité-justice interprétant la volonté générale.

Camille Desmoulins traduit mieux le sentiment général et le sien propre en disant, à propos du vote par têtes : « Que fait cette question ? *La nation a parlé* ; *il suffit. Point d'argument*, point de veto possible contre sa volonté souveraine, *sa volonté est toujours légale* ; *elle est la loi elle-même* (2). »

Robespierre lui-même s'écriait à la Convention le 28 décembre 1792 : « La minorité a partout un droit éternel ; c'est celui de faire entendre la voix de la vérité

(1) « Ne serait-ce pas une chose absurde de prétendre que les hommes, qui ne sont en société que pour se défendre des brigands, auraient donné le droit de les dépouiller ? Nulle puissance sans bornes sur la terre, et même dans le ciel. Ne reconnaissons-nous pas tous que la divinité même ne pourrait tourmenter l'innocence ? Au-dessus de la volonté générale, il y a le droit naturel, le pacte social. Le droit de faire une loi agraire ne peut donc jamais appartenir à la majorité. LA NOBLESSE : qu'il lui appartienne ou non, si la pluralité des voix est souveraine, la loi agraire n'en sera pas moins. LES COMMUNES : je ne traitais que le point de droit, et j'avais à prouver seulement qu'en droit, *la majorité ne peut attenter au pacte social primitif, aux propriétés.* » Cam. Desmoulins, *La France libre*, c. II, p. 136, éd. citée. C'est bien le cas de dire ici *cujus est condere ejus est interpretari* ; l'auteur du *Contrat social* est explicite à cet égard. V. *suprà*, p. 245, note 2.

(2) *La France libre*, c. I (*De la délibération par têtes ou par ordres*), p. 133.

ou de ce qu'elle regarde comme telle (1). » Dans cette même séance de la Convention, l'auteur de ces paroles libérales demandait, à propos de l'appel au peuple sur le sort de Louis XVI, qu'on lui garantît auparavant « que les *mauvais citoyens*, que les *modérés*, que les *feuillants*, que les *aristocrates* ne trouveraient aucun accès » dans les assemblées primaires (2). Il suffit de comparer, la conclusion est facile.

« Le droit de la majorité » disait, quelques mois après, Condorcet (3), « considéré d'après les principes de la justice, n'est pas celui d'avoir une volonté arbitraire ; elle ne peut gêner la minorité, pour satisfaire un simple caprice, et toute restriction prononcée par la majorité même ne peut être légitimée que pour son utilité évidente. »

Mais qui aurait pu faire croire aux hommes de cette époque, que « la volonté générale », interprétée par la majorité, peut être « arbitraire », constituer « un simple caprice », et ne pas viser « l'utilité commune » ?

Le peuple « sentait la souveraineté qui circulait dans ses veines royales » (4), et la répandait à flots de décrets, de ψηφίσματα (5). Le peuple pendant sept années

(1) *Moniteur universel* du 30 décembre 1792 et Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXII, p. 122.

(2) Séance du 28 décembre 1792, *Moniteur universel* du 30 décembre 1792 et Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XXII, p. 110. V. *suprà*, p. 221, note 4, où nous rapportons ces passages curieux *in extenso*.

(3) *Discours prononcé dans la séance du 15 février 1793 au nom du Comité de constitution*, *Moniteur universel* du 17 février 1793 et *Œuvres*, éd. Garat et Cabanis an IX, t. XVIII, p. 234.

(4) « Sachez que vous êtes rois et plus que rois. Ne sentez-vous pas la souveraineté qui circule dans vos veines ? » Discours de Chalier au club central de Lyon, 21 mars 1793.

(5) V. *suprà*, p. 236-237, sur l'opposition entre la loi (ὁ νόμος), expression de la raison, et les décisions de la majorité qui lui sont contraires : τὰ ψηφίσματα, les décrets, d'après Aristote.

écoutait ses flatteurs, semblable « à un coq qui bat des ailes ou à un taureau qui dresse ses cornes » (1), et finissait par se repentir et être honteux de ses fautes passées. C'est alors que Sieyès est venu lui parler raison, et en nouveau Agoracritus (2), le mettre en garde contre ses flatteurs futurs. « Les pouvoirs illimités, disait-il le 2 thermidor an III à la Convention (3), sont *un monstre en politique et une grande erreur de la part du peuple français, il ne la commettra plus à l'avenir.* Vous lui direz encore une grande vérité trop méconnue parmi nous, c'est qu'il n'a pas lui-même ces pouvoirs, ces droits illimités, *que les flatteurs lui ont attribués.* »

Proclamer la souveraineté absolue du peuple, de la majorité, voilà « ce qu'on aurait dû *ne pas faire* », d'après Sieyès instruit par l'expérience (4).

Nous y voyons le testament politique de la Révolution française.

S'attacher, encore aujourd'hui, à la théorie de la souveraineté absolue de la majorité, comme à un prétendu principe de la Révolution française, c'est s'arrêter au prologue du drame, sans aller jusqu'à l'épilogue, à la conclusion.

Notre conclusion est donc la suivante : point de souveraineté illimitée de la majorité, du nombre.

(1) « Ἀνωρτάλιζες κἀκερουτίας. » Aristophane, *Chevaliers*, v. 1344.

(2) « Οὗτος, τί κύπτεις ; οὐχὶ κατὰ χώραν μενεῖς ; ΔΗΜΟΣ : *αἰσχύνομαί τοι ταῖς πρότερον ἁμαρτίαις.* ΑΓΟΡ. : *ἀλλ' οὐ σὺ τούτων αἴτιος, μὴ φροντίσῃς, ἀλλ' οἵ σε ταῦτ' ἐξηπάτων.* » Aristophane, *Chevaliers*, v. 1354-1356. [Eh bien ! tu baisses la tête ? veux-tu rester là ? Demos (*le peuple*) : je suis honteux de mes fautes passées. Agoracritus : ce n'est pas toi qui es la cause de tout cela, ne t'en occupe pas, mais ceux qui te trompaient de la sorte.]

(3) *Moniteur universel* du 7 thermidor an III.

(4) On se rappelle que le titre du chapitre V du *Qu'est-ce que le Tiers État ?* où Sieyès, *avant la Révolution*, proclame la souveraineté absolue de « la volonté générale » est : « ce qu'on aurait dû faire, etc. », V. notre paragraphe I, *in fine*, p. 251.

§ III.

Nous venons d'exposer la conception de la souveraineté du peuple et des droits de la majorité (1), sous la Révolution française ; conception anti-libérale et dangereuse, dont l'influence funeste se fait sentir encore de nos jours.

Tel fut le terrible résultat de la méthode analytique et rationaliste appliquée à la science politique.

Mais, dira-t-on, n'est-ce pas la Révolution française qui proclama, sinon la première, au moins avec le plus de solennité, les droits « sacrés » de l'homme, que le pouvoir ne saurait jamais atteindre ? N'est-ce pas là la meilleure preuve que la majorité, d'après la théorie de la Révolution, ne peut pas tout, et que la minorité possède des « droits » inviolables? Parler ainsi, ce serait

(1) Nous parlons toujours de la majorité ; telle est la théorie, mais en fait ce fut une infime minorité que celle qui usurpa les droits de la majorité et qui opprima le peuple au nom de sa souveraineté ; « à défaut du grand nombre qui se dérobe, c'est le petit nombre qui fait le service et prend le pouvoir. Par la démission de la majorité, la minorité devient souveraine ». Taine, *Les origines, La Révolution*, t. I, p. 270. Les abstentions aux élections, par suite de la Terreur, étaient excessivement nombreuses d'après M. Taine (*La Révolution*, t. II, p. 374) ; il manquait six millions trois cent mille électeurs sur sept millions, V. *La Révolution*, t. II, p. 42 et s., p. 373 et s. Les systèmes électoraux de l'époque favorisaient les abstentions (scrutin à haute voix, appel nominal, vote au chef-lieu du canton, etc.), V. Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, p. 30. Les jacobins bien qu'en infime minorité, usurpèrent la souveraineté du peuple. « Ils ne comptent pas cinquante membres à eux à la Convention », écrivait Mallet du Pan le 8 janvier 1795, « minorité condamnée à l'humiliation et au silence qu'elle imposa autrefois le fer en main, à ses adversaires. Mais on se tromperait de croire étouffée une faction dont la clientèle se compose de la pluralité des scélérats, des agitateurs de profession, des fanatiques grossiers, etc.» *Correspondance inédite de Mallet du Pan avec la Cour de Vienne* (1794-1798) publiée par A. Michel, Paris, 1884, t. I, p. 24.

se faire illusion, s'attacher aux mots et négliger la chose. La vérité est que la théorie de la Révolution sur les rapports de l'État et de l'individu, de la majorité et de la minorité, n'est, comme dit Holtzendorff (1), qu'une lutte entre la raison d'État, « le bien public », et les droits de l'homme. La souveraineté *absolue* du peuple finit toujours par l'emporter. La protection de la minorité n'a jamais été une préoccupation sérieuse de la Révolution française ; l'omnipotence de l'État, comme l'observe M. Jellinek (2), est trop inhérente au tempérament des peuples latins.

Contre le peuple, ce « colosse improvisé » (3), la Révolution française ne reconnaît *aucun* droit individuel. La souveraineté du peuple se réduisant pratiquement à la souveraineté de la majorité, la minorité, aussi bien dans l'esprit que dans la pratique de la Révolution, est dépourvue de tout droit. L'individualisme et le libéralisme de la Révolution n'existent que par rapport au passé, à la monarchie ; pour le présent et l'avenir il n'y

(1) *Die Principien der Politik, Einleitung in die staatswissenschaftliche Betrachtung der Gegenwart*, 2e éd., Berlin, 1879, p. 204. Comp. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* apud *Zeitschrift für das Privat und öffent. Recht der Gegenwart*, année 1898, p. 444. Boutmy, *Études*, 2e éd., p. 258 ; Henry Michel, *L'idée de l'État*, 2e éd., p. 417 : « La Révolution française fut successivement très individualiste et très étatiste, sans s'apercevoir, sans se douter qu'il pût y avoir là une contradiction. » Il n'y en avait pas au fond, voyez ce que nous disons au texte.

(2) « Aber andererseits ist Achtung der Minderheiten niemals ernstlich Sache des französischen Volksthums gewesen. Die altrömischen Vorstellungen von der Staatsomnipotenz liegen den Romanen zu sehr im Blute », art. et *loc. cit.*, p. 443.

(3) Boutmy, *Études de droit const.*, 2e éd., p. 258. Comp. les intéressantes observations de M. Salandra, *La dottrina della rappresentanza personale* apud *Archivio giuridico*, vol. XV, p. 181 et s. « Le assemblee rivoluzionarie di Francia... elevarono il trono d'un immenso Leviathan, la nazione. »

a que l'omnipotence de l'État, de la majorité, ou bien l'anarchie. Telle est la seule conciliation de ces deux idées *apparemment* contradictoires : souveraineté absolue du peuple, proclamation des droits « naturels et sacrés » de l'homme et du citoyen.

Les droits de l'homme sont proclamés sous une forme absolue et métaphysique qui ferait croire à leur universalité ; mais il ne faut pas s'attacher à ce que les hommes de l'époque *disent*, mais bien à ce qu'ils *sentent*.

Jamais la parole n'a moins fidèlement exprimé la pensée et les sentiments intimes de l'homme.

« La déclaration des droits de l'homme en société, disait Mirabeau dans son rapport à la Constituante (1), n'est sans doute qu'une exposition de quelques principes généraux *applicables à toutes les associations politiques, et à toutes les formes de gouvernement.* » Il ne faut y voir que l'exigence de l'esprit et du style de l'époque. Mirabeau lui-même dit que « ces termes abstraits » n'ont pour but que de « rappeler » au peuple « les sensations qui ont servi à faire éclore la liberté », ou bien « ce qu'il a lui-même éprouvé ». Or les Français de l'époque n'ont que la haine de l'ancien despotisme monarchique *qu'ils ont connu et dont ils ont souffert*, ainsi qu'une confiance et une admiration absolues à l'égard du peuple souverain *qu'ils n'ont pas connu et dont ils vont souffrir*.

(1) Séance du 17 août 1789, *Moniteur universel* du 14-17 août 1789 et Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. II, p. 269. Mirabeau flattait l'amour propre de l'assemblée : « Vous allez établir un régime social qui se trouvait, il y a peu d'années, au-dessus de nos espérances ; vos lois deviendront celles de l'Europe, si elles sont dignes de vous... *C'est pour nous, c'est pour nos neveux, c'est pour le monde entier que vous travaillez.* » Buchez et Roux, *op. cit.*, t. II, p. 274. On craignait le retour du *despotisme monarchique*, on voulait en préserver *ses neveux* ; on appelait *le monde entier*, gouverné presque exclusivement par des *monarques absolus*, à la liberté.

La conclusion est toute faite : la déclaration des droits n'est dirigée que contre la monarchie, la souveraineté absolue du peuple, de la majorité, restant intacte. « La déclaration des droits est indispensable, afin que si le ciel, dans sa colère, nous punissait une seconde fois du fléau du despotisme, *on pût au moins montrer au tyran l'injustice de ses prétentions, ses devoirs et les droits de ses peuples.* » C'est ainsi que s'exprimait un membre de la Constituante dans la séance du 3 août 1789 (1), traduisant fidèlement par la parole la pensée des contemporains et la sienne propre ; fait d'autant plus méritoire, d'autant plus significatif, qu'il est très rare au XVIIIe siècle, à l'époque qui nous occupe, et qu'il suppose une conviction et une sensation très fortes, très nettes, pour avoir exclu la phraséologie et la métaphysique.

La déclaration des droits n'est qu' « un défi jeté au passé », une simple « protestation », « un cri de guerre » (2) dirigé contre la monarchie et l'ancienne *minorité* de privilégiés, et proclamant les droits de *la majorité*, « des quatre-vingt seize centièmes d'un peuple » (3).

M. Paul Janet voulant prouver que la déclaration des droits ne constituait pas « de la pure métaphysique », dit très bien que « chacun de ces droits n'était que le résumé et l'expression des faits concrets et positifs » (4), se rapportant au passé.

(1) Le comte d'Antraigues, *Moniteur universel* du 1er-3 août 1789 et Buchez et Roux, *op. cit.*, t. II, p. 211.

(2) D'après le traducteur de Bentham, V. dans Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, p. 75 et s.

(3) Camille Desmoulins, *La France libre*, I, p. 134, éd. citée.

(4) *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 3e édit., Paris, 1887, t. I, p. XLVI. Voyez aussi les *Réponses et critiques* (I) de M. Boutmy (*Études de droit const.*, 2e éd., p. 275 et s.).

Nous le répétons encore une fois : *la déclaration des droits n'était pas dans l'esprit de ses auteurs une garantie de la minorité contre la majorité et ses abus futurs ou probables ; elle était une protestation de la majorité contre la monarchie et les abus et privilèges passés de la minorité.* Une garantie de la minorité contre le peuple souverain, contre la majorité, serait considérée comme un non-sens par les hommes de cette époque. « Il est impossible que le corps veuille nuire à tous ses membres ; ...il ne peut nuire à aucun en particulier (1). » Voilà l'évangile de ce temps là. La majorité ne saurait jamais opprimer la minorité sans en souffrir, sans ressentir elle-même les conséquences de cette oppression. « Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre, lorsque le corps social est opprimé », dit l'article 34 de *la déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, insérée dans la constitution du 24 juin 1793 (2). On se proclame donc solidaire contre la monarchie. Cette même solidarité sociale empêcherait, aux yeux des

(1) *Contrat social*, L. I, ch. VII (*Du souverain*).

(2) Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 69. Cet article 34 a sa source directe dans Rousseau : « Les citoyens sont le corps et les membres qu'on ne saurait blesser en aucune partie qu'aussitôt l'impression douloureuse ne s'en porte au cerveau. » *Discours sur l'économie politique* : *Œuvres complètes*, éd. de Paris, 1819, t. XII, p. 36. Platon, aussi absolutiste que Rousseau, recourt aux mêmes comparaisons : « Ὅταν που ἡμῶν δάκτυλός του πληγῇ.... λέγομεν ὅτι ὁ ἄνθρωπος τὸν δάκτυλον ἀλγεῖ.... τοῦ τοιούτου ἐγγύτατα ἡ ἄριστα πολιτευομένη πόλις οἰκεῖ. Ἑνὸς δή, οἶμαι, πάσχοντος τῶν πολιτῶν ὁτιοῦν ἢ ἀγαθὸν ἢ κακὸν ἡ τοιαύτη πόλις μάλιστα τε φήσει ἑαυτῆς εἶναι τὸ πάσχον καὶ ἢ συνησθήσεται ἅπασα ἢ ξυλλυπήσεται. » *République*, L. V, 462, 35-50. [Lorsque notre doigt a reçu quelque blessure..., nous disons que l'*homme* a mal au doigt... Un État bien gouverné se rapproche de près de cela. Si, par exemple, un citoyen ressent une joie ou une douleur, l'État, tel que nous le concevons, y participera comme si cela arrivait à lui-même, il se réjouira ou s'affligera tout entier.]

hommes de l'époque, l'oppression de la moindre partie du corps social par la plus grande.

On est surtout inspiré par *le contrat social* qui est en opposition manifeste avec toute espèce de déclaration des droits de l'homme en société (1). La déclaration des droits n'est dirigée que contre une espèce de souveraineté, la souveraineté d'un seul. Il reste toujours vrai que les républicains de la fin du XVIIIe siècle « n'ont jamais compris ce que c'est que la liberté (2) » politique et surtout civile.

La déclaration des droits de 1789 et à plus forte raison celle de 1793, « ce sont de magnifiques inscriptions

(1) « Les principes du contrat social sont ennemis de toute espèce de déclaration des droits ; il en résulte non point le droit des individus, mais bien la toute puissance de la volonté générale, dégagée de toute limitation légale .» Jellinek, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, 1895, p. 6.

L'idée d'une déclaration des droits *contre l'ancien gouvernement* est venue d'Amérique. V. Jellinek, *op. cit.*, p. 13-22, une comparaison instructive entre les articles des *declarations of rights* et ceux de la déclaration de 1789. M. Ritchie écrit aussi : « Chaque article du *credo* révolutionnaire français avait déjà été formulé par les anglo-saxons émancipés, de l'autre côté de l'Atlantique. » *Natural rights : a criticism of some political and ethical conceptions*, London, 1895, p. 3. Il est vrai, cependant, que le *contrat social*, par ses théories individualistes-anarchistes quant à la *base* et à l'*origine* de l'État, a exercé une influence *indirecte* sur l'*idée* de la déclaration des droits (nous ne disons pas que les *principes* de cette déclaration relatifs à la liberté *politique* ne viennent pas de Rousseau). Il est non moins certain que les Américains ont été fortement influencés par le *Contrat social* de Rousseau, V. *suprà*, p. 54. On ne saurait nier, dans tous les cas, l'influence des déclarations américaines sur celle de 1789 : « *C'est ainsi que les Américains ont fait leurs déclarations de droits.* » Mirabeau, rapport sur le projet de déclaration des droits fait à la Constituante le 17 août 1789 (*Moniteur universel* du 13-17 août 1789).

(2) Émile de Laveleye, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, ch. XXI. Comp. Henry Michel, *L'idée de l'État*, 2e éd., p. 95 et suiv.

qu'on met au fronton de l'édifice, mais le Dieu est absent du temple qui porte son nom ; ce qu'on adore à sa place, c'est un fantôme qui nous échappe et nous trompe, c'est la souveraineté (1) ».

Eût-on prouvé que la déclaration des droits était également dirigée contre le peuple souverain, la minorité n'y aurait pas trouvé de garanties sérieuses ; elle n'était qu'une proclamation métaphysique, dépourvue de toute sanction juridique (2). Est-ce à dire, au moins, que « la nécessité de l'hypocrisie a été imposée désormais à ceux qui violent » les droits individuels (3) ? Nous ne le croyons pas, par rapport à ceux qui agissent au nom du « peuple souverain » et du « bien public ».

La Révolution française érigea en théorie incontestable et absolue la plus effroyable omnipotence de la majorité souveraine que la raison humaine eût jamais pu concevoir.

La Révolution américaine avait déjà proclamé la souveraineté du peuple, de la majorité (4) ; mais les auteurs

(1) Laboulaye, *L'État et ses limites*, p. 97 (5e éd.). « Tous les articles de la déclaration, dit Taine (*La Révolution*, t. I, 18e éd., p. 275), sont des poignards dirigés contre la société humaine, et il n'y a qu'à pousser le manche pour faire entrer la lame. »

(2) V. Taine, *Les origines, la Révolution*, t. I (18e éd.), p. 274 et s. Tout autre est le cas en Amérique, V. notre L. I. En France, au contraire, les hommes du XVIIIe siècle se figuraient qu'il suffisait de proclamer la *vérité*, l'*évidence* pour qu'elle fût respectée. V. l'*Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*(1767)de Mercier de la Rivière.

(3) Boutmy, *Études de droit const.*, 2e éd., p. 257.

(4) Story dans ses *Commentaries on the Constitution of the United States*, édition de Boston, 1833, dit que la majorité est absolue et souveraine, ne trouvant des limites que dans l'impossibilité matérielle de rendre efficace sa volonté : « In a general sense the will of the majority of the people is absolute and sovereign, limited only by its means and power to make its will effectual. » *Op. cit.*, § 330, t. I, p. 299. La majorité doit être le seul juge des droits de la minorité et de la justice de ses propres actes : « The majority may in-

de la constitution des États-Unis n'avaient jamais perdu de vue les dangers que la minorité peut courir dans une démocratie. « Il est d'une grande importance dans une république, disent les auteurs du *Fédéraliste* (1), non seulement de défendre la société contre l'oppression de ses gouvernants, mais aussi de protéger une partie de la société contre l'injustice de l'autre. » Dans une société où le parti fort peut opprimer le parti faible, on doit dire, d'après Madison (2), que « l'anarchie règne comme dans un état de nature où l'individu le plus faible n'est point à l'abri de la violence du plus fort ».

Nous verrons (3) que la constitution des États-Unis est un véritable chef-d'œuvre au point de vue de la protection des minorités.

La souveraineté du peuple fut reconnue en Amérique à la fin du XVIII[e] siècle, avant qu'elle le fût en France, mais « enveloppée de nombreuses réserves » (4) qui la

deed, decide, now far they will respect the rights or claims of the minority... But this is a matter, on which it decides for itself according to its own notions of justice or convenience. » *Loc. cit.*

(1) « It is of great importance in republic not only to guard the society against the oppression of its rulers, but to guard one part of society against the injustice of the other part. » *The Federalist*, édition citée, n° LI (Hamilton or Madison, p. 325).

(2) « In a society under the forms of which the stronger faction can unite and oppress the weaker, anarchy may as truly be said to reign as in a state of nature, where the weaker individual is not secured against the violence of the Stronger. » *The Federalist*, n° LI, p. 326.

(3) V. *infrà*, p. 319 et s.

(4) A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, p. 56 et ch. V (p. 166 et s.), *De la souveraineté du peuple*. Comp. Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, 2[e] éd., p. 283 et suiv. Nous avons vu dans notre sect. I, ch. II, que les Américains ne sacrifièrent pas toujours aux « principes ». « Périssent les principes plutôt que l'Union », voilà la devise des constituants de Philadelphie (V. duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. I, p. 51). « Nous ferons un cimetière de la France plutôt que de ne pas la régénérer à notre ma-

distinguent nettement de la souveraineté populaire divinisée, proclamée par la Révolution française.

La souveraineté absolue du peuple, de la majorité « est une grande force qui intervient quelquefois pour briser une inégalité excessive ou le pouvoir absolu », dit Guizot (1), mais ce ne peut être « qu'un moyen d'attaque et de destruction, jamais un moyen de fonder la liberté ».

Cette conception de la souveraineté populaire, c'est-à-dire de la majorité, pouvait être utile à la fin du XVIII[e] siècle lorsqu'il s'agissait de *détruire* le despotisme royal et les privilèges *de la minorité*. Aujourd'hui, à la fin du XIX[e] siècle, il s'agit enfin de fonder la vraie liberté et de protéger la minorité contre les *privilèges* de la majorité. La minorité demande aujourd'hui, comme la majorité avant la Révolution, « à être quelque chose ».

Qu'est-ce que la minorité ? la moitié de la nation.

Qu'a-t-elle été jusqu'à présent dans l'ordre politique? Rien.

Que demande-t-elle ? À ÊTRE QUELQUE CHOSE.

Avant d'entendre ses griefs nous devons essayer de montrer que la majorité ne peut pas TOUT et qu'elle doit enfin rentrer « dans ses justes limites » (2).

nière », disaient les révolutionnaires français (paroles de Carrier citées par Taine, *Les origines, la Révolution*, t. III [13[e] éd.], p. 80).

(1) *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouvelle édition (1856), t. I, p. 114. Comp. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, p. VII-VIII.

(2) Sieyès, *Discours du 2 thermidor an III*, V. *suprà*, p. 253.

CHAPITRE III

Critique de la souveraineté absolue.

La souveraineté absolue et divinisée rendrait inutile la représentation des minorités. Qu'importe d'être représenté si la majorité peut tout sur moi et si ses décisions sont considérées comme l'expression du droit ou de la raison même ? Aussi devons-nous, avant tout, essayer de montrer que cette notion exagérée de la souveraineté ne correspond nullement à sa nature. Si la méthode analytique et rationaliste conduit à la notion de la souveraineté absolue, l'observation et la science nous montrent qu'*aucune souveraineté ne peut être absolue*.

La monarchie vraiment absolue est impossible (1) : « Comme la mer, qui semble vouloir couvrir toute la terre, est arrêtée par les herbes et les moindres graviers qui se trouvent sur le rivage, ainsi les monarques, dont le pouvoir paraît sans bornes, s'arrêtent par les plus petits obstacles (2). » La monarchie la plus absolue n'est fondée, en fait, que sur le consentement des sujets (3). Le monarque ne peut pas dépasser certaines

(1) Un auteur du XVI[e] siècle, Bellarmin, dans son *de Summo pontifice*, appelle monarchie mixte ou tempérée celle où le monarque, forcément privé « de l'ubiquité et de l'omniscience », est obligé de recourir pour l'exécution de sa volonté à des « vicaires », à des fonctionnaires. Il n'y a de toute-puissance que celle de Dieu. V. P. Janet, *op. cit.*, t. II, 2[e] édit., p. 200 et suiv.

(2) Montesquieu. *Esprit des lois*, L. II, ch. IV.

(3) « Comment un seul homme en gouverne-t-il vingt millions d'autres ? C'est par l'opinion et la confiance qui naissent du senti-

limites dans l'exercice de son pouvoir, ni trop opprimer ses sujets, du consentement et du concours desquels il a besoin pour établir son autorité (1). « Il n'y a point de gouvernement qui puisse tout », de l'aveu de Joseph de Maistre lui-même (2), « en vertu d'une loi divine, il y a toujours à côté de toute souveraineté une force quelconque qui lui sert de frein, c'est une loi, une coutume, c'est la conscience..... c'est un poignard, mais c'est toujours quelque chose (3). »

Ceci est également vrai, bien qu'à un moindre degré (4), si on l'applique à la souveraineté d'une majorité populaire. Cette dernière sera toujours arrêtée par cet « énorme amas d'opinions, de sentiments, de croyan-

ment, de la raison, mais surtout de l'expérience et de l'habitude. Voilà les vraies sources de la puissance publique. » Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, 2e éd., Amsterdam, 1784, p. 296 (conclusion).

(1) « Celui qui vous maistrise tant, n'a que deux yeux, n'a que deux mains, n'a qu'un corps, et n'a aultre chose que ce qu'a le moindre homme du grand nombre infiny de vos villes ; si non qu'il a plus que vous touts, c'est l'advantaige que vous luy faictes pour vous destruire. D'où il a prins tant d'yeulx d'où vous espie il, si vous ne les luy donnez ? Comment a il tant de mains pour vous frapper, s'il ne les prend de vous ? Les pieds dont il foule vos citez, d'où les a il, s'ils ne sont des vostres ? Comment a il aulcun pouvoir sur vous, que par vous aultres mesmes ? Comment vous oseroit il courir sus, *s'il n'avoit intelligence avecques vous* ? » E. de la Boëtie, *Discours sur la servitude volontaire* (XVIe s.).

(2) Cité par Ganilh, *Du pouvoir et de l'opposition dans la société civile*, Paris, 1824, p. 297.

(3) Comp. H. Spencer, *Principes de sociologie* (trad. franç.), t. III (2e éd., Paris, 1891), p. 441 : « Malgré son rang suprême et la nature divine dont on le fait participer, le roi tout puissant ne laisse pas d'être enchaîné par des usages... les opinions des vivants l'obligent à obéir aux prescriptions des morts... quand le mécontentement est extrême, on peut voir un exemple de despotisme tempéré par l'assassinat. »

(4) V. notre L. I, sect. I, ch. I.

ces, de superstitions et de préjugés (1) », qu'elle ne peut pas violer systématiquement sans perdre la souveraineté elle-même ; celle-ci abandonne ceux qui n'en comprennent pas la nature toute relative en fait. La souveraineté, en effet, est fondée sur l'opinion publique ; elle a une base morale, psychologique (2) ; il en

(1) Sumner Maine, *Études sur l'histoire des institutions primitives*, tr. fr., p. 443.

(2) Suarez, dans son *Tractatus de legibus ac Deo legislatore* (1619), L. III, c. II, § 4, donne une base morale à l'État et à la souveraineté; l'État n'est qu'un *corpus mysticum*, produit du consentement commun des hommes (... *speciali voluntate seu communi consensu*...) v. notre sect. I, *suprà*, p. 136 ; Blackstone au XVIIIe siècle, dans ses *Commentaires sur les lois anglaises* (trad. franç.), t. I, p. 67, admet le contrat social non comme fait historique, mais bien comme fondement philosophique de l'État. Comp. Hufeland, *Lehrsätze des Naturrechts*, 2e éd., Leipzig, 1795, §§ 424, 425. Rousseau lui-même, au fond, ne présente son contrat social que comme une simple hypothèse (v. *Contrat social*, L. I, ch. VI (*Du pacte social*) qui commence par les mots : « Je suppose... »). Le contrat social entendu comme une hypothèse philosophique est le seul fondement de l'État et de la souveraineté ; cette dernière est basée sur la *volonté humaine*, sur le consentement tacite des hommes. Telle est la doctrine dominante en France à la fin du XVIIIe siècle (la doctrine contraire se trouve chez l'auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* : « L'homme... sa volonté n'est pour rien dans l'établissement du gouvernement... la souveraineté n'étant pas plus le résultat de leur volonté que la société même. » *Du pape*, c. I, *la souveraineté*).

La science moderne donne en général une base morale à l'État et à la souveraineté : « L'État est un produit de volonté humaine (ein Erzeugniss menschlichen wollens) ; voilà l'idée juste d'où est sortie la théorie du contrat social. » von Seydel, *Grundzüge einer Allgemeinen Staatslehre*, ch. I (*Staat und Herrscher*), p. 2. Comp. Bluntschli : « La doctrine du contrat social fait ressortir le principe vrai que la *volonté humaine* peut et doit exercer une action sur la forme de l'État. » (*Théorie générale de l'État*, trad. fr., 2e édit., p. 268.) Voyez aussi la définition de l'État de M. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 190. Voyez les observations sur le contrat social et la base morale de l'État et de la souveraineté de MM. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 158 et 165 et s. ; Fouillée, *La science sociale contemporaine*, Paris, 1880, p. 6 ; Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions*, p. 25 ;

résulte qu'elle ne peut pas être absolue ni trop tyrannique ; si elle fait bon marché de la conscience nationale, celle-ci se révolte et la renverse. La conscience d'un peuple n'est jamais *absolue*, étant donné qu'elle est le produit des siècles ; l'absolutisme, au sens strict du mot, est contraire *à la base* de la souveraineté, il est en opposition avec *sa nature*.

L'État, d'autre part, s'il n'est pas un « organisme », au sens naturaliste du mot (1), ne saurait être considéré non plus, comme un simple « mécanisme ». Il forme une véritable « unité psychologique » (2). Il est un être ayant une vie propre (3), des conditions de

Benjamin Constant, *Politique constitutionnelle*, t. I, p. 8 ; voyez aussi Beaussire, *Les principes du droit*, p. 75, 77 qui, tout en admettant la base morale (la volonté générale) de la souveraineté *de fait*, ne la confond pas avec la souveraineté de droit « alors même que le refus d'obéissance serait *unanime* ». M. Beaussire est cependant obligé d'avouer que : « aucune autorité ne subsiste si ses sujets ne veulent pas la reconnaître ». V. sur ce point les observations de M. Bryce, *The American commonwealth*, t. II, ch. LXXVII, intitulé : *government by public opinion*. V. sur cette « simple vérité d'expérience » Courcelle-Seneuil, *De la souveraineté du peuple* dans séances et travaux de l'*Académie des sciences morales et politiques*, t. 133 (1890), p. 188 et s. Bentham, enfin, qualifie cette vérité que : « la souveraineté ne s'exerce qu'autant qu'une nation veut se soumettre », de « vérité triviale. » (*Tactique des assemblées législatives délibérantes*, t. II [2e éd. Dumont], p. 287.) Malgré son évidence, cette vérité est méconnue, au fond, par tous ceux qui divinisent la souveraineté en la proclamant toute puissante.

(1) « L'État n'est autre chose qu'un produit de volonté humaine : c'est, par conséquent, une idée sans aucune valeur juridique ou philosophique, que de considérer l'État comme un organisme. » Von Seydel, *Grundzüge einer Allgemeinen Staatslehre*, p. 1.

(2) Willoughby, *The State*, p. 119.

(3) Sans parler des auteurs qui se placent au point de vue de l'État-organisme, voyez deux articles récents de MM. Turgeon, *La nation*, *Revue du droit public et de la science politique*, numéro de juillet-août 1898 et Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *ibid.*, numéro de mai-juin, p. 388. V. Combothécra, *L'État en tant qu'organisme*, *ibid.*, numéro de mars-avril 1896.

prospérité et de durée qui lui sont particulières et qui tiennent à son histoire, à son passé, à ses traditions. Or la souveraineté « qui donne l'estre à l'État » (1) ne peut pas faire abstraction de tout cela et devenir une cause de dissolution et de ruine pour celui-ci. On ne saurait trop répéter avec Aristote : οὐδὲ τὸ δίκαιον πόλεως φθαρτικὸν, le droit ne peut pas être destructif de l'État (2). S'il n'y a pas d'État qui appartienne à un seul homme (3), il n'y en a pas, non plus, qui puisse être à la merci d'une majorité d'hommes (4). Le mal, le danger, l'injustice sauraient-ils jamais, portés à la millième « puissance », devenir le bien, la sécurité, la justice? La majorité d'aujourd'hui, pas plus que celle de demain, ne peut opprimer ni entraver le libre développement de la minorité dont le concours et la libre activité sont une condition *de vie* pour l'État et la société (5).

(1) Loyseau, *Traité des seigneuries*, ch. II, 6.

(2) *Politique*, L. III, c. VI, § I.

(3) « Πόλις γὰρ οὐκ ἔσθ' ἥτις ἀνδρός ἐσθ' ἑνός. » Sophocle, *Antigone*, v. 737 [il n'y a pas d'État qui soit la propriété d'un homme].

(4) « La chose commune n'est pas à elle, mais à toute la communauté passée, présente et future. Chaque génération n'est que la gérante temporaire et la dépositaire responsable d'un patrimoine précieux et glorieux qu'elle a reçu de la précédente à charge de le transmettre à la suivante. » Taine, *Les origines de la France contemporaine* : *la Révolution*, t. I (18e éd.), p. 187. M. Taine compare l'État à une *fondation à perpétuité* (*loc. cit.*).

(5) Nous avons déjà cité le passage de Fortescue (V. *suprà*, p. 244) : *De laudibus legum Angliae*, c. XIII : « Ut non potest caput corporis physici nervos suos commutare...... nec Rex, qui caput corporis politici est, mutare potest leges corporis illius. » Des auteurs modernes, à la tête desquels se trouve l'illustre philosophe anglais Herbert Spencer, reprennent la même théorie ; partant de l'idée de l'État-organisme ils aboutissent à la notion des droits « naturels » de l'homme auxquels le souverain, l'État ne saurait porter atteinte. L'homme, véritable cellule sociale, ne doit pas être gêné dans ses mouvements pour que le corps social vive et évolue « naturellement ». V. Herbert Spencer, *L'individu contre l'É-*

Acceptons comme une vérité indiscutable que le but de l'État est τὸ εὖ ζῆν, le bonheur matériel et moral; doit-il appartenir à la majorité seule d'en jouir ? per-

tat, trad. française (*Bibliothèque de philosophie contemporaine*), ch. IV (*la grande superstition politique*), p. 116 et suiv. V. notamment p. 141 et s. « *L'utilité*, non pas évaluée empiriquement, mais déterminée rationnellement, prescrit de maintenir les droits individuels, et, par implication, interdit tout ce qui peut leur être contraire. » (*Loc. cit.*, p. 156.) M. le professeur Larnaude enseigne que cette théorie des droits naturels de Spencer est contraire à la théorie organique de l'évolution professée par l'auteur des *principes de sociologie* (V. trad. franç., t. II, 4e édit., partie II, ch. II, « *Une société est un organisme* »). Nous serions plutôt portés à croire, contrairement à l'opinion de notre éminent maître, que les « droits naturels » tels que Spencer les conçoit, forment une suite et une conséquence nécessaire de sa théorie générale sur l'État et la société. Les mots « droits naturels » ne doivent pas être pris ici dans le même sens que dans la déclaration des droits de 1789; ils ne sont pas « des droits naturels, inaliénables et sacrés », antérieurs à la société et supérieurs à celle-ci; ils ne sont pas surtout: *éternels* et *immuables* ; mais, en se plaçant *à un moment donné* de l'évolution de l'organisme social, il y a certaines conditions de vie sociale qu'il faut respecter; il faut laisser à l'individu, cellule sociale faisant partie de l'organisme social, une certaine liberté de mouvement pour permettre à l'organisme tout entier *de vivre et d'évoluer librement*. Personne parmi les physiologistes n'a prétendu que les organes de l'homme sont aujourd'hui *absolument* les mêmes qu'il y a dix mille ans; il n'en est pas moins certain qu'à toute époque « propria retinent jura », pour parler comme Fortescue; ils ont des « droits » *naturels* absolument impérieux qu'on ne saurait violer sérieusement sans que l'homme meure. Herbert Spencer prouve « par réduction à l'absurde, que le droit de la majorité est purement conditionnel, valable dans certaines limites seulement » (*L'indiv. contre l'État*, p. 123) tracées par le but de l'association politique. M. Moreau, dans son article : *De la notion de souveraineté* publié dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*; nouvelle série, t. XXI (1892), p. 336-352, aboutit, par la théorie organique, à la souveraineté limitée et aux « droits naturels ». « Cela, c'est la nature qui l'enseigne et qui le fait, ce n'est pas une notion indémontrable de justice ou de liberté naturelle. » (*Ibid.*, p. 351.) M. Hostos soutient également que « La soberania no es illimitata », parce que la société est un organisme, et « aucune société ne peut attenter contre elle-même ». V. son ouvrage, *Lecciones*

sonne n'a soutenu une pareille monstruosité ; on dit seulement que c'est à elle seule de s'occuper du bonheur commun ; autant vaudrait dire que la minorité numérique est aussi une minorité légale, qu'elle est en tutelle ; cela pourrait être une *vis ac potestas*, mais qui ne s'exercerait jamais *in capite libero*.

La souveraineté absolue et divinisée pouvait se concevoir lorsqu'elle était attribuée à un monarque qu'on

de Derecho constitucional, Santo-Domingo, 1887, p. 34.

« L'organisme idéal » de Krause ou « l'organisme moral » d'Ahrens ou « l'organisme contractuel » de M. Fouillée (différentes expressions de la même chose, V. Henry Michel, *L'idée de l'État*, 2e éd. p. 593) suffisent, d'après nous, à expliquer le caractère limité de la souveraineté. Ainsi on n'est pas obligé de recourir à la *sociologie biologique* qui, par sa négation du fondement moral et juridique de l'État, est plutôt contraire à la liberté, et aux droits des minorités. (*Sic*, Gneist, *Die nationale Rechtsidee von den Ständen*, p. 10 ; Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 165 et E. Lingg, *Empirische Untersuchungen zur Allgemeinen Staatslehre*, Wien, 1890, p. 44.) La doctrine organique favoriserait *le fatalisme* qui facilite l'oppression. V. Bryce, *The american Commonwealth*, t. II (1895), ch. LXXXV, *The fatalism of the multitude*.

M. Ch. Benoist repousse complètement l'idée de souveraineté et la remplace par celle de *vie nationale*, V. *Sophismes politiques de ce temps*, ch. VIII ; *La crise de l'État moderne* ; *La politique*, p. 42, où la souveraineté est qualifiée de « cadavre » vu que « l'idée de souveraineté est fausse et inutile ». V. aussi une communication de M. Ch. Benoist sur *la souveraineté du peuple* dans la *Réforme sociale* du 16 décembre 1895, où cet auteur la qualifie d' « absurde ». M. Anatole Leroy-Beaulieu pense aussi qu' « il faut renoncer à cette idée de souveraineté », parce qu'elle contient en soi « l'idée de pouvoir illimité » (*ibid.*). Nous croyons qu'il faut la maintenir telle que la Révolution française nous l'a laissée dans son *testament politique*, et renoncer à celle qui est inscrite dans son *acte de naissance*. V. *suprà*, p. 259. M. Guillaume de Greef en Belgique est du même avis que M. Ch. Benoist : « Il n'y a pas de souveraineté, écrit-il dans sa *Constituante et le régime représentatif* (Bruxelles, 1892), p. 96, ni divise, ni indivise ; il y a des organes distincts bien que reliés entre eux dans un organisme général. » Comp. Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889.

croyait emprunter son pouvoir à Dieu même (1). Maintenir la même conception de la souveraineté, après l'avoir déplacée au profit du peuple et lui avoir donné une base qui n'a rien de céleste, c'est rester en fait attaché à des doctrines qu'on a rejetées de nom ; c'est, dit H. Spencer (2), garder la substance après avoir abandonné la forme. La souveraineté absolue et divinisée ne peut être aujourd'hui, comme toujours d'ailleurs, qu'une « grande superstition politique ».

Malgré tout, la science du droit public reste attachée à la conception de la souveraineté illimitée, définie : le pouvoir, juridiquement indépendant de toute volonté humaine (3).

(1) Anatole Leroy-Beaulieu, apud : *Réforme sociale* du 16 décembre 1895.

(2) *L'individu contre l'État*, tr. fr., 4e éd., p. 117, comp. p. 154. V. aussi Courcelle-Seneuil, *De la souveraineté du peuple*, *Acad. des sciences morales et politiques*, t. 133 (1890).

(3) V. les définitions de Grotius (*de jure Belli ac Pacis*, L. I, c. III, § VII, 1), et Wolff (*Jus naturae*, p. VIII, c. I, § 44, etc., etc.) rapportées ci-dessus, p.242. Austin admet la souveraineté dégagée de toute limitation juridique, en qualifiant la souveraineté limitée par le droit positif de pure contradiction dans les termes : « A monarch or sovereign number bound by a legal duty, were sovereign and not sovereign. *Supreme power limited by positive law, is a flat contradiction in terms.* » *Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive Law*, lect. VI (*the province of jurisprudence determined*), 5e édition par Campbell, London, 1879, t. I, p. 270. V. sur la doctrine d'Austin, H.Sumner Maine, *Études sur l'histoire des institutions primitives* (trad. franç., Paris, 1880) le ch. XII (p. 421-455) sur *la souveraineté*. Fr. Pollock, *Introduction*, etc., p. 168 et Malcom Platt, *A Triad of political conceptions* : *State, sovereign, government* apud : *Political science Quarterly*, t. X (1895), p. 312. Austin, tout en repoussant la possibilité d'une limitation *légale* de la souveraineté, « admet pleinement que des règles extrêmement impérieuses bien que ce ne soient pas des lois, empêchent les souverains de promulguer certains commandements. » (Sumner Maine, *op. cit.*, p. 452. Com. Malcom Platt, *article cité*, p. 312) ; Benjamin Constant, en France, admettait la souveraineté limitée : « La limitation de la souveraineté est donc véritable

On prend soin d'ajouter : *juridiquement indépendant*. Tout le monde, en effet, aujourd'hui, nous voulons le croire, reconnaît qu'il y a « certaines lois qui, bien que

et elle est possible. Elle sera garantie d'abord par l'opinion ; ensuite elle le sera d'une manière plus précise, par la distinction et par la balance des pouvoirs. » *Œuvres politiques* (éd. Louandre), *De la souveraineté*. La dernière « restriction » n'est pas une limitation de la souveraineté en soi, mais bien de son exercice. La science française de nos jours admet en général la souveraineté se limitant par les droits individuels. V. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 367 ; voyez les développements de M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 3e éd. (1897), p. 25 et suiv. « La souveraineté de l'État doit se considérer comme limitée... du côté des individus par le droit public individuel. » Mais M. Hauriou ajoute que la souveraineté est limitée, non « dans son élément de force publique, mais dans celui de volonté ; c'est librement que la souveraineté de l'État *se limite*, elle obéit à une règle supérieure du droit. » Comp. du même auteur, *La science sociale traditionnelle*, p. 375 et suiv. En Allemagne, on ne confond pas en général la « souveraineté » avec la « toute-puissance ». La souveraineté, d'après Laband (*Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, collection Marquardsen, p. 15), est un « pouvoir suprême qui n'est soumis à aucune puissance terrestre, ne se limitant que de lui-même et ne pouvant recevoir aucun *ordre*, *juridiquement* obligatoire ». M. Gareis (*Allgemeines Staatsrecht*, p. 28) considère la souveraineté comme une « force » ayant son origine « non dans le droit, mais dans le fait seul ». Mais cette force (*Macht*), cette puissance complète (*Machtvollkommenheit*), qui est inhérente à la souveraineté, ne doit pas être confondue, d'après M. Gareis (*Allg. Staatsrecht*, p. 30), avec la « toute-puissance » ou « l'omnipotence » (*Allmacht*, *Omnipotenz*). Elle est limitée *en fait*, mais ses limites ne peuvent pas être fixées *juridiquement* ; elles se trouvent dans *les faits* mêmes qui sont étroitement liés avec la notion de souveraineté. M. Seydel (*Grundzüge einer Allgemeinen Staatslehre*, p. 8) dit que la souveraineté a des limites *naturelles* et non *juridiques* qui dérivent de *sa nature* ; M. Bornhak (*Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 9) considère la souveraineté « comme un pouvoir indépendant de toute puissance terrestre supérieure » ; mais cet auteur remarque que cette notion ne doit pas être identifiée avec « pouvoir absolu de l'État » (absoluter Staatsgewalt) qui exclurait tout droit public. La notion de souveraineté n'implique nullement l'idée « d'omnipotence ». M. Jellinek définit l'État : « Une organisation souveraine d'un peuple fixé sur un territoire, fondée sur une volonté omnipotente »,

non écrites, infligent à ceux qui les violent le mépris général (1). »

On ne saurait critiquer cette conception de la souveraineté *en droit pur*. La science du droit ne peut reconnaître que des limites *juridiques* ; or à la souveraineté et *en dehors d'elle*, il n'y en a pas (2).

(... die von einem *machtvollen* Willen...) » *Gesetz und Verordnung*, p. 190 ; M. Holtzendorff distingue nettement la notion de *souveraineté* de celle d'*omnipotence* proprement dite : « La notion de souveraineté ne doit être confondue ni avec l'omnipotence de l'État, ni avec la puissance, le pouvoir absolus (absoluter Herrschaft). » *Das deutsche Verfassungsrecht* dans son *Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, p. 1050. V. sur la souveraineté limitée le remarquable ouvrage de notre ami M. Tchernoff, *Protection des nationaux résidant à l'étranger*, Paris, 1899, p. 103 et s. Les auteurs Grecs modernes reconnaissent ce caractère de la souveraineté d'être indépendante de toute autre puissance ou volonté humaines juridiquement obligatoires et de ne comporter des limites juridiques que celles qu'elle s'est elle-même tracées ; mais ils ajoutent : « Bien qu'en fait l'étendue de son activité soit limitée par le but qu'elle poursuit, et les moyens dont elle peut disposer. » Aravantinos, Ἑλλ. *Συνταγματικὸν δίκαιον*, Athènes, 1898, t. I, p. 28.

(1) « *Καὶ ὅσοι (νὸμοι) ἄγραφοι ὄντες αἰσχύνην ὁμολογουμένην φέρουσι.* » Thucydide, L. II, XXXVII (oraison de Périclès).

(2) « Le pouvoir ne peut pas être souverain s'il est limité ; car celui qui impose la limitation est souverain. » Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, t. I (intitulé : *Sovereignty and liberty*), Boston, 1891, p. 53. La souveraineté légalement limitée est, d'après M. Burgess, une *contradictio in adjecto* : Parler de droit naturel, de loi divine, de loi de raison, de droit des gens comme limitations de la souveraineté est un non-sens d'après M. Burgess. « Où est l'interprète en dernière instance, se demande-t-il, de ces principes... n'est-il pas évident que cela doit être l'État même ? » (V. *contrà* : Malcom Platt, art. cité apud *Political science Quarterly*, t. X (1895), p. 312, qui admet les limitations ci-dessus énumérées de la souveraineté). M. le professeur Larnaude fait les mêmes objections que M. Burgess, il insiste notamment sur l'impossibilité de dresser une liste définitive des droits naturels. Nous disons, pour toute réponse, que l'éminent professeur enseigne aussi que *la précision n'est pas possible en droit public*. Sur ce point, V. Gareis, *Allg. Staatsrecht*, p. 30.

Mais si la science du droit public aboutit, par la méthode analytique et rationaliste, à la souveraineté absolue, la science sociale et politique, science historique et d'observation, doit lui venir en aide et corriger ce que cette notion contient d'absolu, d'irréel et de dangereux (1).

Nulle autre matière n'exige plus impérieusement que celle de la souveraineté, le concours de la science politique et sociale ; il y va de la réduction « à ses justes limites », ainsi que disait Sieyès, d'une idée qui, exagérée, a causé aux hommes plus d'une déception et plus d'une tyrannie (2).

(1) « A s'en tenir aux restrictions contenues dans leur (des juristes analytiques) définition de la souveraineté, la reine et le parlement de notre pays pourraient, par exemple, ordonner de mettre à mort tous les enfants infirmes ou établir un système de lettres de cachet. » Sumner Maine, *Études sur l'histoire des institutions primitives*, tr. fr., p. 443.

(2) V. Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 8. « Voulez-vous faire la société avec l'élément matériel ? » disait Royer-Collard à la Chambre des députés, dans sa séance du 27 mai 1820. « La majorité des individus, la majorité des volontés quelles qu'elles soient, est le souverain. Voilà la souveraineté du peuple. Si, volontairement, ou malgré elle, cette souveraineté aveugle et violente va se déposer dans la main d'un seul ou de plusieurs, sans changer de caractère, c'est une force plus savante et plus modérée, mais c'est toujours la force. *Voilà l'origine et la racine du pouvoir absolu et du privilège.* Il le savait bien, l'homme qui a si puissamment gouverné la France pendant quatorze ans ; lui qui s'est tant appliqué à émaner de la souveraineté du peuple et qui lui a rendu tant d'hommages ; lui qui disait et qui écrivait que la responsabilité convenait au gouvernement de l'Angleterre, mais que, dans le sien, elle serait inconstitutionnelle, parce qu'il était l'héritier de la souveraineté du peuple. Voulez-vous, au contraire, faire la société avec l'élément moral, qui est le droit ? Le souverain est la justice, parce que la justice est la règle du droit. » *Moniteur universel* du 29 mai 1820. M. Anatole Leroy-Beaulieu prétend que « le grand mal de la France est d'avoir été, plus qu'aucun autre peuple, peut-être, infatuée de cette idée de souveraineté. » *Réforme sociale* du

« Il est à souhaiter, écrit M. Larnaude (1), que l'idée de droit, que les formes du droit, que *les procédés du droit* pénètrent tous les jours davantage les matières constitutionnelles... Ce n'est qu'à cette condition qu'une institution acquiert *une force de résistance qui lui permet de braver et d'affronter les tempêtes.* » S'il est vrai que, par l'introduction des formes et des procédés du droit, une institution, ou une idée politique, acquiert une force irrésistible qui lui permet « d'affronter les tempêtes », il n'en est pas moins certain, croyons-nous, que ces mêmes procédés peuvent transformer ces institutions ou ces idées politiques en machines capables d'étouffer le souffle de la liberté.

Si le droit public « classique » reconnaît au souverain des pouvoirs absolus, la science politique et sociale, qui nous apprend « comment *il faut* que soit organisé l'État » (2), doit enseigner à ce souverain, quel qu'il soit, que la nature des choses s'y oppose. « L'idée d'un gouvernement *absolu*, monarchique ou démocratique, est un concept logique, sans correspondant dans la réalité (3). » La science sociale et politique, la science du droit public elle-même, doit donc abandonner l'idée de souveraineté absolue, sous peine de perdre sa place parmi les sciences, les seules véritables, celles qui étudient le *réel* matériel ou moral.

Concluons donc que l'idée de souveraineté est, ou doit

16 décembre 1895. Ce n'est pas l'idée de *souveraineté* qui est le grand coupable, c'est sa confusion malheureuse et erronée avec le *pouvoir absolu, l'omnipotence* (*Sic* : Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, p. 9, note 2).

(1) Notre programme : *Revue du droit public et de la science politique*, t. I (1894), p. 3.

(2) Larnaude, *loc. cit.* Sur la définition de la science politique, V. Guillaume de Greef, *Les lois sociologiques* (Paris, 1893), p. 156.

(3) Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, p. 26.

être avant tout une notion *négative* (1), impliquant l'absence d'un pouvoir supérieur et antérieur à celui du souverain ; induire de là l'*omnipotence* de ce souverain serait un véritable sophisme ; de ce qu'on n'a pas de supérieur s'ensuit-il qu'on peut tout ? La souveraineté du peuple s'est présentée comme une toute-puissance positive parce que, dans sa lutte avec l'ancienne monarchie, le peuple devait combattre à armes égales ; on lui disait : *je peux* tout ; il répondait : *je peux* plus que vous ; répondre : il n'y a pas d'autre qui puisse plus que moi, ce serait se servir d'un programme *négatif* ; or tout le monde sait que, dans les luttes politiques, ce ne sont pas ceux qui *nient*, mais bien ceux qui *affirment* qui triomphent.

La tyrannie est une idée positive, elle est une affirmation.

La liberté est une idée négative, elle est une négation : *nec facere*, voilà son mot d'ordre (2).

Nous définirons la souveraineté comme l'ancien rapporteur de la constitution grecque : « La souveraineté est le suprême pouvoir social, c'est-à-dire le droit de vouloir, de commander *et d'employer les moyens en vue de se faire obéir* (3). » Cette définition, sans porter

(1) M. Bornhak parle aussi de « cette qualité négative de l'indépendance » (diese negative Eingenschaft der Unabhängigkeit) *Allgemeine Staatslehre*, p. 9. Les publicistes Grecs considèrent la souveraineté comme une notion bel et bien négative : « La notion de souveraineté est *négative* ; elle veut dire qu'au-dessus du pouvoir politique, il n'y a pas d'autre puissance supérieure. » Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 24 : « La souveraineté est une notion *plutôt* négative. » Stoupis, Σύστημα Συνταγματικοῦ δικαίου, t. I, p. 39, note 1.

(2) « La liberté consiste à pouvoir *faire* tout ce qui ne nuit pas à autrui », dit l'article 4 de la déclaration de 1789 ; mais cet article n'est que le corollaire de l'article *négatif* 5 : « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société.* »

(3) Πραγματεία τοῦ Συνταγματικοῦ δικαίου par le professeur Saripolos,

aucune limitation juridique à la souveraineté, rappelle qu'elle ne peut aller contre *la société*, et qu'elle est impuissante à se faire obéir à partir de certaines limites, variables suivant les temps et les milieux.

La meilleure conclusion que nous ayons à formuler est la suivante :

« La souveraineté du peuple n'est point illimitée », nous dit la dure expérience d'il y a cent ans, par la bouche de Sieyès.

« Le droit n'est point destructif de l'État », nous rappelle le plus grand représentant de la philosophie politique fondée sur l'observation ; οὐδὲ τὸ δίκαιον πόλεως φθαρτικόν.

LA VRAIE DÉMOCRATIE (le genre).	REPRÉSENTATIVE (l'espèce).
1. Κύριος ὁ δῆμος (1). [le peuple souverain]. 2. Τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν (2) [être gouverné et gouverner à son tour]. 3. Τὸ ἴσον κατ' ἀριθμὸν (3). [l'égalité d'après le nombre].	Élection par *tous* les citoyens, *proportionnelle* à leur nombre, des organes de l'État.

membre correspondant de l'Institut de France, etc., etc., t. I (2e édition, Athènes, 1874), p. 53. Notre père, représentant de l'Université d'Athènes à la seconde Assemblée Constituante de Grèce, défendit dans la séance du 2 septembre 1864 la souveraineté *limitée*. « Saripolos, rapporteur : La nation, vous dit-on, c'est vous ; non, messieurs, vous n'êtes que les simples mandataires de la nation ; audessus de vous il y a la nation, *et au-dessus de vous et de la nation, il y a l'histoire.* » V. le t. V du *Traité de droit constitutionnel* (en grec), 2e édition, qui contient les discours de M. Saripolos à l'Assemblée Constituante.

(1) Ἀριστοτέλους πολιτικά, L. III, c. IV, § 1.

(2) *Ibid.*, L. VI, c. I, § 6.

(3) *Ibid.*, L. VI, c. I, § 6.

LA VRAIE DÉMOCRATIE (le genre).	REPRÉSENTATIVE (l'espèce).
4. Κύριον τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν (1). [la décision souveraine à la majorité]. 5. Οὐδὲ τὸ δίκαιον πόλεως φθαρτικὸν (2). [le droit n'est point destructif de l'État].	Gouvernement par la majorité d'après les règles de la justice et de la conservation sociale.

La Révolution française proclama les principes 1, 2, 3 ; elle donna une application démesurée au principe 4 en l'étendant aux élections, ce qui était, il faut le reconnaître, une nécessité politique du moment ; elle négligea complètement le principe 5. Il en est résulté une forme corrompue (παρέκβασις) de la démocratie : *la démocratie représentative majoritaire et absolutiste*, qui n'est point fondée sur les principes 2, 3, 5 ; c'est un « monstrum juridicum ».

Nous nous demanderons dans notre Livre premier :

« Comment en un plomb vil, l'or pur s'est-il changé ? »

dans la FAUSSE DÉMOCRATIE.

(1) *Ibid.*, L. VI, c. I, § 6.
(2) *Ibid.*, L. III, c. VI, § 1.

LIVRE PREMIER

LE POUVOIR DE LA MAJORITÉ ET LE PROCÉDÉ ÉLECTORAL MAJORITAIRE DANS LA DÉMOCRATIE MODERNE.

Le gouvernement dans la démocratie appartient forcément à la majorité ; toutes les fois qu'il s'agit d'une décision à prendre, d'une contrainte à exercer, la majorité doit prévaloir. « Le droit du plus grand nombre n'est jamais qu'une convention, il n'est pas à proprement parler un droit ; il n'est qu'un moyen d'en finir entre les volontés opposées ; il ne se justifie que par l'impossibilité de s'y prendre autrement (1) » ; l'égalité étant le principe et la base de la démocratie, la majorité doit nécessairement être souveraine (2).

La base que nous donnons à la loi de majorité (3)

(1) Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain, première série, politique*, Paris, 1873, *Du gouvernement du peuple par lui-même* publié en 1851, p. 120.

(2) « Τὸ δίκαιον τὸ δημοτικὸν τὸ ἴσον ἔχειν ἐστὶ κατ' ἀριθμὸν, ἀλλὰ μὴ κατ' ἀξίαν · τούτου δ'ὄντος τοῦ δικαίου, τὸ πλῆθος ἀναγκαῖον εἶναι κύριον. » Aristote, *Politique*, L. VI, c. I, § 6. V. ci-dessus, p. 198.

(3) V. ci-dessus, p. 196. Ce fondement de la loi de majorité est accepté par presque tous les proportionnalistes. V. aussi MM. Bernatzik, *Republik und Monarchie*, 1892, p. 30 ; Woolsey, *Political science or the State theoretically and practically considered*, London, 1877, t. I, p. 298 ; Scheldon Amos, *The science of Politics*, London, 1890, 3e éd., p. 219-220. Cet auteur est influencé dans une certaine mesure par le paradoxe de la majorité expression de la vérité et de la raison. Soriano Souza, *Principios geraes de direito publico e constitucional*, 1893, p. 260 ; Fouillée, *Propriété sociale*, p. 177 ; Cherbu-

établit en même temps les limites de son application ; le principe majoritaire, qui, au fond, porte atteinte à l'idée fondamentale de la démocratie : l'alternative du commandement et de l'obéissance (1), n'est légitime que lorsqu'il est nécessaire.

liez, *Théorie des garanties constitutionnelles*, Paris, 1838, t. I, p. 39 ; duc de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, Paris, 1889, t. I, p. 38 : « Dépouillée de son prestige menteur, la loi du nombre n'est qu'un expédient empirique. » Orlando, *Rifforma elettorale*, p. 225 ; Pierantoni, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, 1873, t. I, p. 353 ; Beudant, *Le droit individuel et l'État*, 1891, p. 166. Mais personne n'a mieux montré que Bentham le caractère relatif de la loi de majorité : « Quand on s'en rapporte à la décision d'un corps politique, ce qu'on désirerait en premier lieu, c'est d'obtenir le *vœu unanime* de ses membres ; mais cette unanimité étant comme *impossible*, ce qu'on désire en second lieu, c'est le vœu qui en approche le plus. Ceci mène *à se contenter* du vœu de la majorité simple; car quelque *loin* qu'il soit du véritable vœu universel, *il en est plus près* que le vœu contraire. » *Tactique des assemblées législatives* (éd. Dumont, 2e éd., Paris, 1822), t. I, p. 9. Sur la *fiction* de la volonté de la majorité considérée comme la volonté de tous, V. Lingg, *Empirische Untersuchungen zur Allgemeinen Staatslehre*, Wien, 1890, p. 139 et suiv. ; Boutmy, *Développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, éd. 1898, p. 351 ; la loi majoritaire y est considérée comme « une des *fictions* fondamentales » de la démocratie. M. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, p. 30, repousse la fiction par cette idée qu'au-dessus des volontés des membres de la majorité il y a une volonté *unique* qui se forme ; soit, mais en vertu de quel principe la majorité pourrait-elle représenter la volonté de la collectivité ? Trendelenburg dans son *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, 2e éd. Leipzig, 1868, p. 184, professe la doctrine suivant laquelle la soumission à la volonté de la majorité représentant la volonté du tout, repose sur la présomption qu'elle exprime les meilleures vues dont le tout soit capable. La minorité doit obéir dans une République à la majorité, suivant MM. W. Crane et B. Moses, *Politics, an introduction to the study of comparative constitutional law*, New-York, 1889, p. 58-59, parce que cette dernière représente « la prépondérance de la force physique »; à cela on pourrait répondre avec Rousseau, *Contrat social*, L. I, ch. III, que « force ne fait pas droit » ; comp. Stœckl, *Parlamentarismus* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder, qui dit que cela ne serait autre chose qu'une « violence brutale exercée contre la minorité ».

(1) V. ci-dessus, p. 192-196. W. Jenks, *The social basis of proportional*

Nous avons vu comment la Révolution française a exagéré les pouvoirs et le champ d'application de la loi majoritaire ; nous allons essayer de montrer maintenant, dans deux sections différentes, comment en est résulté la παρέκβασις (1) de la démocratie.

représentation dans les *Annals of the Amer. Acad. of polit. and soc. science*, novembre 1895 : « En théorie c'est un gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, et on oublie qu'une majorité gouvernante implique une minorité gouvernée. » Comp. Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain*, *loc. cit.*, p. 119 ; duc de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, t. I, p. 20 et 28.

(1) Forme corrompue d'État (Aristote), v. ci-dessus, p. 235.

SECTION PREMIÈRE

LE GOUVERNEMENT DE LA MAJORITÉ.

L'omnipotence de la majorité est presque un dogme dans la démocratie moderne depuis la Révolution française ; de là, un véritable danger d'oppression de la minorité. Ce danger inhérent à la démocratie est beaucoup plus à craindre aujourd'hui où les questions politiques sont particulièrement mêlées à des questions religieuses, économiques ou sociales.

CHAPITRE PREMIER

Les causes de l'omnipotence de la majorité dans la démocratie moderne.

La tyrannie d'une majorité démocratique est beaucoup plus redoutable que la tyrannie d'un monarque absolu (1). Le droit est bien souvent aujourd'hui « un chiffre (2) », comme autrefois il semblait s'incarner dans la volonté d'un homme. Suivant le mot de Pascal : « La justice est sujette à disputes, la force est très reconnaissable et sans dispute. Et ainsi, ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste. » Cent ans après la Révolution, il n'est pas rare d'entendre l'écho de ses théories anti-sociales relatives au pouvoir et à l'autorité morale de la majorité (3).

(1) E. de Laveleye, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, ch. XIII, *la République est moins favorable à la liberté que la monarchie constitutionnelle*. Cela nous paraît, au moins théoriquement incontestable, comp. Rodriguez de Cepeda, *Eléments de droit naturel*, trad. franç., 1890, p. 573 et s.

(2) « Le droit est-ce un chiffre ? » Louis Blanc, *op. cit.*, p. 120.

(3) M. Bertauld combattait à l'Assemblée nationale la représentation des minorités de la façon suivante : « Messieurs, le principe des gouvernements démocratiques, constitutionnels, parlementaires, ce n'est pas seulement que l'intérêt du plus grand nombre doit dominer et primer l'intérêt du moindre nombre ? Non ! C'est encore pour les idées, que celles qui sont adoptées par le plus grand nombre sont présumées *les idées vraies*, *les idées conformes à la justice*, *les idées conformes à la raison*.... le projet de loi que j'attaque *ébranle cette présomption* ! » Séance du 19 juin 1874, *Journal officiel* du 20 juin 1874 ; et il ajoutait : « Le nombre, dans l'esprit de nos lois, est la présomption que la majorité ne

Une des causes qui tendent à donner une autorité morale énorme à la majorité et à légitimer en quelque

s'est pas trompée. Et à défaut de critérium plus sûr, ce que la majorité adopte est réputé être *l'expression de la justice, de la vérité, de la raison*. Quelle est la base de cette présomption ? C'est que le nombre des consciences, le nombre des intelligences, le nombre des volontés qui sont en communauté de foi, de croyances, de résolutions offre *une garantie qu'il n'y a pas eu erreur, qu'il n'y a pas eu méprise.* » Il modérait un peu sa pensée en disant : « Une majorité, quelle qu'elle soit, n'est jamais dispensée d'avoir raison ; seulement la présomption est que la majorité a raison. » *Journal officiel* du 20 juin 1874. M. Bertauld, pourtant, était bien près de n'admettre qu'une présomption *juris et de jure*. L'éminent jurisconsulte, cependant, dans sa *liberté civile, nouvelle étude critique sur les publicistes contemporains*, Paris, 1864, p. 12, reconnaissait franchement les grands dangers que présente le pouvoir de la majorité. « L'intérêt totalisé de l'immense majorité », disait aussi Rittinghausen, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, nouvelle édition, Bruxelles, p. 147, « *c'est la meilleure interprétation sociale du droit* à laquelle vous pouvez arriver dans le monde actuel ». M. Glarakis, en Grèce, professe des aberrations analogues : « La méfiance envers le peuple est déraisonnable... le peuple, pris en bloc, n'a que des droits et nullement des devoirs. » περὶ πολιτικῆς ἀποκεντρώσεως, 1883, L. I, p. 283. V. une intéressante critique dans Angelopoulos : Σύστημα διοικητικοῦ δικαίου, Athènes, 1886, t. I, p. 49 et s. Qu'Aristophane n'est-il là pour envoyer Agoracritus. Sur les conceptions d'Aristote, de Platon etc. V. ci-dessus, p. 234. M. Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., Milano, 1880, p. 20, après avoir cité la constitution du petit canton suisse d'Uri suivant laquelle « le peuple, dans l'exercice de sa souveraineté, n'est responsable que devant sa conscience et devant Dieu », ajoute : « Questo principio e tacitamente scritto su tutti i frontispizi delle costituzioni democratiche ». Nous n'irions pas jusqu'à dire avec Bentham, *Tactique des Assemblées législatives suivie d'un traité des sophismes politiques*, éd. Dumont, 2e éd., Paris, 1822, t. II, p. 71, que « l'autorité du nombre en matière d'opinion, prise en elle-même indépendamment de toute preuve, est donc un argument sans aucune force ». Nous ne qualifierions pas, non plus, avec Schiller, la majorité de « déraison » :

« Was ist die Mehrheit ? Mehrheit ist der Unsinn
« Verstand, ist stets bei Wen'gen nur gewesen.
« Der Staat muss untergehen, früh oder spät,
« Wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.

(*Démétrius*, acte II, scène III.)

Il nous paraît, pourtant, certain qu'il n'y a aucune raison pour

sorte ses entreprises contre la minorité ou contre l'État même, c'est la confusion si fréquente entre l'intérêt général et l'intérêt de la majorité. Cette confusion conduirait à cette idée que le meilleur gouvernement démocratique serait celui qui servirait toujours l'intérêt du

attribuer plus d'autorité au nombre. Cela supposerait le plus grand des paradoxes, le paradoxe de l'égalité des intelligences et des vertus chez les hommes (v. Laffite, *Le paradoxe de l'égalité*, Paris, 1887, et Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, t. II, p. 226, éd. Bruxelles, 1840). « Il est certain, il est historiquement constaté qu'un seul homme peut, à un moment donné, avoir raison contre cent mille hommes, contre un million d'hommes, contre tous les hommes moins lui. » Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain*, *loc. cit.*, p. 119. Des philosophes contemporains ont cherché à concilier les deux thèses opposées : Le peuple, la majorité en particulier n'a que des opinions et des idées « suggérées » par les hommes éminents. V. Tarde, *Qu'est-ce qu'une société* ? dans la *Revue philosophique*, novembre 1884 et Scipio Sighele, *La foule criminelle* (trad. fr. *Bib. de phil. contemporaine*), Paris, 1892, p. 168-178 : *Le despotisme de la majorité et la psychologie collective*, p. 175 : « Le droit suprême de la majorité semble à l'observateur superficiel le triomphe du nombre, tandis qu'il n'est au fond que l'hommage inconscient des hommes médiocres aux hommes supérieurs » et p. 178 : « Le despotisme de la majorité se réduit *au despotisme des idées géniales, quand l'application en est opportune et mûre*. » Comp. Ferneuil, *La science sociale et les principes de* 1789, p. 127 et Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 131 : « La prétendue volonté du peuple réfléchit simplement l'opinion d'une ou de quelques personnes adoptée par lui. » Loin de nous la pensée de contester l'influence et l'action des *lois de l'imitation*, mais rien ne prouve que la majorité imite les gens raisonnables et vertueux ; il nous paraît, au contraire, certain que « l'incorruptible » avait raison de dire : « La vertu fut toujours en minorité sur la terre (des applaudissements partent de la montagne et des tribunes). Sans cela la terre serait-elle peuplée de tyrans et d'esclaves ? Hampdem et Sydney étaient de la minorité, car (*sic*) ils expirèrent sur un échafaud : les Critias, les Anitus, les César, les Clodius étaient de la majorité ; mais Socrate était de la minorité, car (*sic*) il avala la ciguë : Caton était de la minorité, car (*sic*) il déchira ses entrailles. » Robespierre, séance du 28 décembre 1792 à la Convention, v. Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française* (Paris, 1835), t. XXII, p. 122 et *Moniteur universel* du 30 décembre 1792.

grand nombre et jamais celui du petit ou des générations à venir (1). La majorité étant facilement confondue par la naïveté populaire avec le peuple lui-même ou

(1) Le Marquis d'Argenson dans ses *Considérations sur le gouververnement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États*, 2[e] éd. Amsterdam, 1784, p. 15, s'exprime ainsi : « Dans la véritable démocratie, on agit par députés. Ces députés sont autorisés par l'élection du peuple. C'est sur cette mission qu'est fondée leur autorité ; *leur devoir est de stipuler pour l'intérêt du plus grand nombre des citoyens, dans la vue de leur éviter les plus grands maux et de leur procurer les plus grands biens.* » Cette conception pouvait se comprendre, à la rigueur, sous l'ancien régime où l'intérêt de l'État était souvent sacrifié à l'intérêt individuel. Aujourd'hui, au contraire, l'État n'appartient pas à une classe de citoyens, fût-elle la plus nombreuse, mais bien « à toute la communauté passée, présente et future ». Taine, *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. I, p. 187. La confusion de l'intérêt et du bien de la majorité avec ceux du peuple, de l'État, est une conséquence de la conception mécanique de l'État et de la société. L'intérêt national, cependant, est autre chose qu'une somme d'intérêts individuels ; il peut même leur être opposé. V. Paul Cauwès, *Cours d'économie politique*, 3[e] éd., Paris, 1893, t. I et II *passim*. « L'intérêt collectif », dit M. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, 2[e] éd. Paris, 1896, t. II, p. 474, « n'est pas la simple juxtaposition des intérêts individuels, conçu au point de vue étroit de chacun, c'est plutôt une sorte de fusion de ces intérêts : or, *fondre* et *juxtaposer*, c'est tout à fait différent. » Nous rencontrerons la même erreur à propos de la volonté générale. V. notre L. II, ch. III. La démocratie moderne tombe souvent dans la confusion de l'intérêt national et de l'intérêt de la majorité. V. Paul Laffitte, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, le chapitre II (*Le bien public et le bien de la majorité*), p. 13 et p. 77. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, 2[e] éd., p. 188. Anson Morse, *What is a party* ? dans la *Political science Quarterly*, v. XI, mars 1896, p. 80 : le but de tout parti est « de favoriser non l'intérêt général, mais celui d'une classe, de groupes de citoyens... intérêt qui est *toujours* distinct, parfois même opposé à l'intérêt national ». Sur l'intérêt commun (*Das Gemeininteresse*) qui peut être opposé, et qui souvent doit l'être, à celui des individus, V. les développements de M. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, p. 64-65. M. de Parieu, *Principes de la science politique*, ch. IV, *De la démocratie*, semble confondre l'intérêt de la majorité avec l'intérêt général : « L'intérêt de la majo-

l'État, il en résulte, comme disait Proudhon (1), que « la démocratie n'est autre chose que la tyrannie des majorités, tyrannie la plus exécrable de toutes ; ...elle a pour base le nombre, et *pour masque* le nom du peuple ». De là, la tendance de la majorité à n'obéir qu'à ses intérêts (2).

Une telle majorité est bel et bien une *faction*. « Par une faction, j'entends, disait Madison (3), un nombre de citoyens, *qu'ils forment ou non la majorité de l'ensemble*, qui sont unis et animés par quelque mobile

rité, dit-il, est un excellent ressort pour les institutions d'un pays. » Les proportionnalistes dans tous les cas ont un idéal autrement noble : « Au lieu du plus grand bien pour le plus grand nombre, on doit favoriser les concessions mutuelles à des considérations d'un plus vaste idéal : *le plus grand bien pour tout le peuple* (« *the greatest good of all the people* »). Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 196.

(1) *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), ch. II, *La démocratie*, § 3, *La démocratie est l'ostracisme*, p. 56. Cet esprit étrange, après avoir vilipendé la *démocratie*, définit *la République* « l'organisation par laquelle toutes les opinions, toutes les activités demeurant libres, le Peuple, par la divergence même des opinions et des volontés, pense et agit comme un seul homme. »

(2) Franz von Holtzendorff, *Die Principien der Politik. Einleitung in die Staatswissenschaftliche Betrachtung der Gegenwart*, 2e éd. Berlin, 1879, p. 202.

(3) « By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting *to a majority* or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community. » *The Federalist*, n° X (« Madison »), éd. citée, London (1889), p. 52. Le duc d'Ayen (duc de Noailles) dans un article sur *les publicistes américains et la constitution des États-Unis* dans le *Correspondant* du 25 mai 1876 cite John Adams : « Il peut paraître étrange d'avancer qu'une majorité soit une faction ; l'idée est pourtant littéralement juste. Si la majorité se montre partiale dans son propre intérêt, si elle refuse d'accorder à chacun des membres de la minorité une égalité parfaite, elle est une faction. »

commun de passion ou d'intérêt, contraire aux droits d'autres citoyens, ou aux intérêts communs et permanents de la communauté. »

Une autre cause, très fréquente dans la démocratie moderne, qui favorise l'omnipotence de la majorité, c'est ce que M. Bryce appelle « le fatalisme de la multitude » (1) ; ce n'est autre chose que « cette tendance à l'acquiescement et à la soumission, cette conscience de l'insignifiance de l'effort individuel, cette croyance que les affaires de l'homme sont gouvernées par de grandes forces, dont on peut étudier, mais non transformer le mouvement » (2). Le « fatalisme de la multitude » ne doit pas être confondu avec la tyrannie de la majorité ; il n'implique, dit M. Bryce, aucun exercice du pouvoir, il rend seulement la tyrannie de la majorité plus facile, en disposant la minorité à l'obéissance aveugle ; cette dernière renonce à ses propres vues ; le fatalisme de la multitude, en un mot, est une force morale, dont les effets peuvent être comparés à ceux du fatalisme religieux (3).

L'histoire de la Révolution française nous offre un exemple typique du fatalisme de la multitude, rendant possible la tyrannie de la majorité ou de ceux qui se présentaient comme majorité (4).

(1) *The American commonwealth*, 3e éd., 1895, t. II, p. 344-353 (ch. LXXXV, *the fatalism of the multitude*).

(2) Bryce, *op. cit.*, t. II, p. 349.

(3) V. sur un des aspects de ce fatalisme de la multitude, Hauriou, *Leçons sur le mouvement social*, Paris, 1899, p. 95-96.

(4) « *Un désespoir inutile, des malheurs que l'on croit irrémédiables*, des mécontentements comprimés par la terreur, ont conduit une portion très considérable du peuple français *à l'indifférentisme. Ils reçoivent la loi, la misère, la mort, comme on reçoit la grêle...* il est affligeant d'observer que *la moitié peut-être des Français* est aujourd'hui parvenue à cet état de *dégradation.* » *Correspondance inédite de Mal-*

Voilà les forces morales ou plutôt les superstitions morales qui n'expliquent que trop le danger d'oppression que courent les minorités dans la démocratie moderne. Le pouvoir matériel de la majorité augmente encore le danger.

« L'élément du nombre exprime les forces sociales à leur plus haut degré de puissance (1). » Dans une monarchie, si absolue qu'elle soit, le monarque ne peut pas tyranniser complètement son peuple ; il y a *servitude*, mais servitude *volontaire*, et c'est la lutte de *un* contre *tous* ; si la moitié au moins des sujets ne donne pas au prince « tant de mains pour frapper, tant d'yeux pour espier (2) », celui-ci est réduit à l'impuissance. Il en est tout autrement dans une démocratie ; « le peuple, mené par lui-même, porte toujours les choses aussi loin qu'elles peuvent aller ; tous les désordres qu'il commet sont extrêmes ; au lieu que, dans les monarchies, les choses sont très rarement portées à l'excès (3) ».

Dans la monarchie, ce sont les sujets qui, de leur propre volonté ou de leur propre faute, rendent le monarque absolu ; dans la démocratie nous trouvons un « monarque (4) » d'une espèce particulière, « aux pieds, aux mains et aux sens innombrables (5) » qui de sa pro-

let du Pan avec la Cour de Vienne (1794-1798), publiée par A. Michel, Paris, 1884, lettre II, du 8 janvier 1795, éd. citée, t. I, p. 50.

(1) Caro, *La vraie et la fausse démocratie* dans la *Revue des Deux-Mondes*, juin 1870.

(2) E. de la Boëtie, *Discours sur la servitude volontaire*, comp. ci-dessus, p. 270.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. V, ch. XI (*De l'excellence du gouvernement monarchique*).

(4) « Μόναρχος ὁ δῆμος γίνεται. » Aristote, *Politique*, L. IV, c. IV, § 4, V. ci-dessus p. 235.

(5) « Πολύποδα καὶ πολύχειρα καὶ πολλὰς ἔχοντα αἰσθήσεις. » *Politique*, L. III, c. VI, § 4, V. ci-dessus, p. 234.

pre force rend, s'il veut, les sujets absolument *sujets*. La lutte peut être de *tous* contre *un*.

Roscher trace un tableau saisissant du tyran en question (1) : « Il n'y a pas, dit-il (2), de tyrannie aussi oppressive que la domination d'une majorité sur une minorité. Ce tyran a directement la plus grande force physique, des yeux, des oreilles, des mains innombrables ; il est, pour ainsi dire, partout présent (3) et il est sans pudeur et sans responsabilité. Celui qui est assommé par un essaim de canailles populaires (4) sous mille coups de bâton ou de pierres, celui-là meurt particulièrement torturé ; et aucun des assassins pourtant n'a le remords ni l'infamie complète de son crime. »

La majorité est partout présente ; elle n'est nulle part saisissable, parce qu'elle constitue « un gigantesque anonyme » suivant le mot de Victor Hugo ; elle a plus de force physique, moins de responsabilité que tout autre détenteur du pouvoir (5).

La majorité démocratique est maîtresse de tous les pouvoirs, il n'y a pas de refuge contre son oppression

(1) « Ἡ δημοκρατία ἡ τελευταία τυραννίς ἐστι. » *Politique*, L. V, c. VIII, § 1, V. ci-dessus, p. 235.

(2) Roscher (W.), *Umrisse zur Naturlehre der Demokratie*, Leipzig, 1890, ch. VII, intitulé : *Verfall der Demokratie und Mittel dagegen.*

(3) « Er ist allgegenwærtig. » Le tyran démocratique est bien près de remplir les conditions qui rendent la monarchie absolue impossible, d'après Bellarmin (XVIe s.) V. ci-dessus, p. 269. L'ubiquité du souverain existe dans la démocratie.

(4) « Wer von einem Pœbelschwarm ermordet wird. »

(5) V. Ricker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung* (1893), p. 43-44 : « Décision par une majorité veut dire décision par personne », *ib.*, p. 44, comp. Seydel, *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen* (1893), p. 127. Les Américains eux-mêmes reconnaissent que « ... can be no tyranny of a monarch so intolerable as that of the multitude ». W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, New-York, 1896, p. 416.

tyrannique (1); disons donc avec Bodin : « Il n'y a pas de plus dangereuse tyrannie que celle de tout un peuple » (2).

Les passions sont plus fortes dans une démocratie que dans une monarchie tyrannique ; elles y sont aussi « plus déraisonnables, étant plus grossières » (3). Les passions des hommes, en effet, quoi qu'en dise Aristote (4), croissent en intensité et en violence quand ils sont réunis, quand ils agissent en commun (5). Aussi,

(1) Il en est autrement dans les monarchies où l'on peut trouver refuge soit auprès de l'aristocratie soit auprès du peuple, V. Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., 1880, p. 79. V. aussi Ratzenhofer, *Wesen und Zweck der Politik als Theil der Sociologie und Grundlage der Staatswissenschaften*, Leipzig, 1893, t. III, p. 207.

(2) *Les six livres de la République*, L. VI, ch. IV (*De la comparaison des trois Républiques légitimes... et que la puissance royale est la meilleure*).

(3) Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, 2e éd., 1784, p. 17. « En tous lieux la démocratie », écrivait au commencement de ce siècle Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, 4e éd., Paris, 1837, *Lettre* XVIII (t. I, p. 285), « a peu de douceur dans la voix, peu de souplesse dans les formes ; elle s'entend peu aux ménagements et aux détours ; elle est sujette à confondre la modération avec la faiblesse, la violence avec l'héroïsme. »

(4) « Τοῦ δ'ἑνὸς ὑπ' ὀργῆς κρατηθέντος ἢ τινος ἑτέρου πάθους τοιούτου, ἀναγκαῖον διεφθάρθαι τὴν κρίσιν · ἐκεῖ δ'ἔργον ἅμα πάντας ὀργισθῆναι καὶ ἁμαρτεῖν. » *Politique*, L. III, ch. X, § 6. [Si un individu est sous l'empire de la colère ou de quelque autre passion analogue, son jugement est faussé forcément. Mais il serait toute une affaire que la majorité tout entière se mît en colère ou se trompât.]

(5) C'est là une vérité certaine, à nos yeux, de la psychologie collective. Hallam, *Constitutional history of England*, ch. XVI, après avoir rappelé cette observation psychologique, conclut : « For which reasons a democracy, that it, the absolute government of the majority, is the most tyrannical of any. » Comp. W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, p. 425. V. surtout Gustave Le Bon, *Psychologie des foules* (*bibliothèque de philosophie contemporaine*), 2e éd., Paris, 1896, les paragraphes 3 (*exagération et simplisme des sentiments des foules*) et 4 (*intolérance, autoritarisme et conservatisme*

n'avons-nous pas besoin de supposer avec Voltaire (1) « une république composée de diables dans un coin

des foules) : « La certitude de l'impunité, certitude d'autant plus forte que la foule est plus nombreuse, et la notion d'une puissance momentanée considérable due au nombre, rendent possibles à la collectivité des sentiments et des actes impossibles à l'individu isolé. » G. Le Bon, *op. cit.*, p. 38 et p. 39 : « L'exagération, chez les foules, porte malheureusement souvent sur de mauvais sentiments, reliquat atavique des instincts de l'homme primitif. » Comp. Sc. Sighele, *La foule criminelle, essai de psychologie collective* (même bibliothèque), trad. fr., Paris, 1892, p. 97 : « La foule avec une rapidité étonnante arrive à commettre les actes de férocité et de cruauté les plus atroces. »

(1) « La démocratie ne semble convenir qu'à un très petit pays encore faut-il qu'il soit heureusement situé. Tout petit qu'il sera, il fera beaucoup de fautes, parce qu'il sera composé d'hommes. La discorde y régnera comme dans un couvent de moines ; mais il n'y aura ni Saint-Barthélemy, ni massacre d'Irlande, ni vêpres siciliennes, ni inquisition... à moins qu'on ne suppose cette république composée de diables dans un coin de l'enfer. » *Dictionnaire philosophique* au mot : *Démocratie*. « Le grand vice de la démocratie », dit aussi Voltaire, *loc. cit.*, « n'est certainement pas (?) la tyrannie et la cruauté. Il y eut des républicains montagnards, sauvages et féroces ; mais ce n'est pas l'esprit républicain qui les fit tels, c'est la nature. L'Amérique septentrionale était toute en républiques. C'étaient des ours. » Personne n'a prétendu que la tyrannie et la cruauté sont l'apanage exclusif de l'esprit républicain. Nous voulons dire tout simplement que dans une démocratie, les passions de l'homme peuvent se donner une carrière plus libre, car « l'État est placé face à face, et sans aucun intermédiaire... devant la loi morale elle-même avec toutes ses difficultés », Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques*, 9e livr., Paris, 1849), ch. I *du principe de la démocratie, la vertu*. V. Montesquieu, *L'esprit des lois*, L. III, ch. III : « Dans un état populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU ». Or, d'après le sage Grec « *οἱ πλεῖστοι κακοί* », les hommes, pour la plupart sont mauvais. Nous reconnaissons, cependant, avec Voltaire et avant lui Aristote, que tous les gouvernements sont plus ou moins corrompus : « *τὸ μὲν ἀληθὲς πᾶσαι διημαρτήκασι τῆς ὀρθοτάτης πολιτείας.* » *Politique*, L. IV, c. V, § 1. [A vrai dire, tous les gouvernements ne sont que des corruptions de la constitution parfaite.] « Pour le gouvernement des hommes, dit aussi Voltaire, peut-il jamais en être

de l'enfer », pour trouver des exemples plus terribles, plus atroces que « Saint-Barthélemy, massacre d'Irlande, vêpres siciliennes ». Une république composée d'hommes suffit pour nous donner des inquiétudes.

Un des plus grands dangers qu'on rencontre dans une démocratie, c'est la prédominance absolue d'une classe de citoyens, la classe la plus nombreuse et la plus pauvre, sur les autres ; or, qui dit pouvoir de la dernière classe sociale dit prédominance de l'envie ou du mépris, suivant que cette classe domine librement ou qu'elle est menée par les riches et les puissants (1).

Dans la démocratie, « il arrive que les pauvres soient plus souverains que les gens aisés parce qu'ils sont plus

un bon, quand tous sont fondés sur des passions qui se combattent ? » (mot : *gouvernement* dans le *Dictionnaire philosophique*) En ce qui concerne la démocratie et la monarchie, Voltaire a raison de dire que « la dispute finit toujours par convenir qu'il est fort difficile de gouverner les hommes. » (mot : *Démocratie*, *loc. cit.*).

(1) « *Γίνεται οὖν δούλων καὶ δεσποτῶν πόλις, ἀλλ' οὐκ ἐλευθέρων, καὶ τῶν μὲν φθονούντων, τῶν δὲ καταφρονούντων.* » Aristote, *Politique*, L. IV, c. IX. § 6 [c'est un État composé d'esclaves et de maîtres ; les premiers envient, les seconds méprisent les autres]. Les deux classes extrêmes sont dangereuses pour l'État : « *Οἱ μὲν ὑβρισταὶ καὶ μεγαλοπόνηροι μᾶλλον, οἱ δὲ κακοῦργοι καὶ μικροπόνηροι λίαν.* » *Ib.*, § 4. V. plus loin, s. II sur la classe moyenne. Dans la démocratie moderne, c'est la domination des pauvres qui est beaucoup plus à craindre. Là, cependant, où le suffrage universel existe et où il y a une trop grande misère, la prédominance des riches peu scrupuleux et trop ambitieux devient probable :

« Hat der Bettler eine Freiheit, eine Wahl ?
« Er muss dem Mächtigen, der ihn bezahlt,
« Um Brod und Stiefel seine Stimm' verkaufen !
[Schiller, *Demetrius*, acte II, scène III.]

Ces individus, en effet, « sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre ». Montesquieu, *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI. Nous ne nous plaçons, bien entendu, qu'au point de vue politique.

nombreux (1) ». Or toute classe sociale qui est au pouvoir est portée à ne servir que ses intérêts (2). Les classes pauvres ou peu aisées deviennent aujourd'hui de plus en plus maîtresses absolues du pouvoir ; le danger qui peut en résulter saute aux yeux (3). Il faut protéger les classes possédantes contre le danger qui les menace (4) ; faute de quoi, la démocratie moderne, gou-

(1) « Ἐν ταῖς δημοκρατίαις συμβαίνει κυριωτέρους εἶναι τοὺς ἀπόρους τῶν εὐπόρων, πλείους γάρ εἰσι. » Aristote, *Politique*, L. VI, ch. I, § 6.

(2) « La moralité moyenne est égale à tous les étages » ; H. Spencer, *Essais de politique, la réforme électorale*. trad. Burdeau, ch. VI. L'auteur cite l'exemple des lois sur les blés en Angleterre au commencement du XIX[e] siècle. Comp. Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, 4[e] éd. 1837, lettre XVIII, t. I, p. 284.

(3) « Δῆμος δ' ἂν εἴη τρίτον γένος, ὅσον αὐτουργοί τε καὶ ἀπράγμονες, οὐ πάνυ πολλὰ κεκτημένοι ὃ δὴ πλεῖστόν τε καὶ κυριώτατον ἐν δημοκρατίᾳ ὅτανπερ ἀθροισθῇ. Ἔστι γάρ ἔφη. Ἀλλ' οὐ θαμὰ ἐθέλει ποιεῖν τοῦτο, ἐὰν μὴ μέλιτός τι μεταλαμβάνῃ. Οὐκοῦν μεταλαμβάνει ἦν δ' ἐγώ, ἀεί, καθ' ὅσον δύνανται οἱ προεστῶτες, τοὺς ἔχοντας τὴν οὐσίαν ἀφαιρούμενοι, διανέμοντες τῷ δήμῳ, τὸ πλεῖστον αὐτοὶ ἔχειν. » Platon, *République*, L. VIII, 565, A. [La troisième classe, c'est le menu peuple ; tous ceux qui travaillent de leurs bras sont étrangers aux affaires et ne possèdent pas grand' chose. Dans une démocratie cette classe est la plus nombreuse et la plus puissante, lorsqu'elle se rassemble. — Oui, — mais elle ne se rassemble guère, s'il ne doit pas lui revenir pour sa part quelque peu de miel, et il lui en revient toutes les fois que les chefs trouvent moyen de s'emparer des biens des riches pour les distribuer au peuple, en gardant la meilleure part pour eux-mêmes.] Plus de deux mille ans après Platon, Proudhon, *La solution du problème social*, ch. II, § 4 : *La démocratie est une forme de l'absolutisme* (*Œuvres*, éd., Paris, 1868), p. 60, disait excellemment : « Il est fatal, sous la monarchie représentative, que le peuple soit exploité par la bourgeoisie ; et sous le gouvernement démocratique, qu'il soit exploité par le prolétariat. » Comp. p. 76 : « Autrefois c'était sur l'esclavage d'une caste que se fondait l'existence de la démocratie ; maintenant ce sera sur l'esclavage de tout le monde. » A. de Tocqueville poussait le même cri d'alarme. V. *De la démocratie en Amérique*, t. II, p. 151 (*Œuvres*, 6[e] éd., Paris, 1874).

(4) « It is of great importance in republic... to guard one part of the society against the injustice of the other part ». *The Federalist*, n° LI (Hamillon or Madison), p. 326, éd. citée.

vernée dans le sens de l'intérêt, mal entendu, d'ailleurs, des « pauvres », risquerait fort de dégénérer en une véritable démagogie ; elle serait une vraie *παρέκβασις* (1).

La protection de la minorité devient aujourd'hui de plus en plus urgente ; l'État est chargé, de plus en plus, de fonctions nouvelles qui touchent de près aux intérêts immédiats, économiques, de la minorité possédante (2).

L'individu, sous prétexte de « solidarité sociale », est soumis, tous les jours davantage, à l'État ; la démocratie fait partout des progrès tels, qu' « aucune puissance du monde » (3) ne saurait les arrêter. Tout cela implique une domination de plus en plus considérable de la majorité sur la minorité : « Les digues, dit M. Jellinek (4), qui s'opposent encore aujourd'hui à une volonté

(1) « *Παρεκβάσεις δὲ τῶν εἰρημένων.... δημοκρατία δὲ πολιτείας....ἡ δὲ δημοκρατία πρὸς τὸ συμφέρον τὸ τῶν ἀπόρων· πρὸς δὲ τὸ τῷ κοινῷ λυσιτελοῦν οὐδεμία αὐτῶν.* » Aristote, *Politique*, L. III, ch. V, § 4. [La « démocratie » est une forme corrompue de la « République »... la « démocratie » ne sert que l'intérêt des pauvres. Aucune des formes corrompues d'État ne vise l'intérêt de la communauté.]

(2) « Si, dans toute constitution moderne, le domaine de l'État doit être borné, c'est dans la démocratie moderne qu'il doit être le plus restreint. » Taine, *Les origines de la France contemporaine*, t. III (13e éd.), p. 132. Le rôle de l'État qui consiste à relever les couches inférieures de la société doit être approuvé ; mais dès que le peuple, la majorité, tend à rabaisser les couches supérieures, on doit attendre plus de mal que de bien pour le peuple lui-même. Aujourd'hui nous en sommes à peu près là ; n'oublions pas le mot juste de Proudhon « la démocratie c'est l'envie ». Sur les deux conceptions opposées du principe de l'égalité, V. W. Roscher, *Politik, geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, 1892, L. IV, ch. II.

(3) G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* : *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, 25e vol. (1898), p. 463 : « Keine Macht der Welt ist im staude, diesen geschichtlichen Naturprocess dauernd zu hemmen. »

(4) *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 466.

toute puissante de la majorité, seront, peut-être, renversées au siècle prochain. Il en résultera une grande crise de l'humanité civilisée. »

Les partis politiques deviennent de plus en plus des partis sociaux ou économiques ; le temps n'est pas loin peut-être où la démocratie moderne sera exclusivement gouvernée par les non-propriétaires contre les propriétaires ; une pareille démocratie serait véritablement « dans l'état de nature » (1). On aura un parlement ne représentant que la classe non possédante, qui seule votera et établira les impôts payés par les propriétaires ; ces derniers seront taillables et corvéables à merci. La majorité cherchera à « protéger » ses intérêts dans le budget de l'État, au détriment, bien entendu, de ceux des autres classes de la société.

On n'a pas besoin de faire entrer en scène l'égoïsme de classe ; « l'expérience montre, dit très bien M. Cassel (2), que chaque classe est portée à croire qu'elle contribue aux dépenses de l'État plus que pour sa part. » Un parlement peut avoir d'excellentes intentions, il ne donnera que des résultats médiocres ; « l'égoïsme, au contraire, opère sûrement, peut-être lentement, mais toujours constamment, comme une loi naturelle (3). » Le budget de l'État prend, petit à petit, cette pente, poussé par la force naturelle en question. Il faut prendre garde à ce danger qui est loin d'être imaginaire. Si

(1) « Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social. Celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. » Rapport de Boissy d'Anglas sur le projet de constitution à la Convention dans la séance du 5 messidor an III. Le pays doit être gouverné par tout le monde ; toutes les classes de la société doivent participer au pouvoir.

(2) *Volksrepräsentation und Besteuerung* dans la *Zeitschrift für die Gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 580.

(3) Cassel, *Volksrepr. und Besteuerung*, *loc. cit.*, p. 581.

cela arrive jamais, la loi majoritaire, appliquée jusqu'aux élections elles-mêmes, sera la première « à pécher contre la science politique (1) ».

Les partis politiques devenant de plus en plus des partis économiques, des partis de classes sociales, ou restant souvent, au fond, des partis confessionnels ou des partis fondés sur des distinctions de nationalité ou de race, le principe majoritaire tend à devenir de plus en plus intolérable (2) ; la minorité ne peut pas espérer devenir majorité et cesser de n'être que sujette.

Telles sont les principales causes morales et matérielles qui rendent la majorité omnipotente ou tyrannique, ou tout au moins qui peuvent la rendre telle, dans une démocratie. Le pouvoir de la majorité dans les démocraties modernes, presque toutes plus ou moins représentatives, se concentre au corps législatif ; le Parlement, peut-on dire, tend à absorber aujourd'hui à peu près tous les pouvoirs publics (3).

(1) « En adoptant un mode de scrutin qui exclut la représentation légale des minorités, dit M. Esmein, *Dr. constit.*, p. 670, la loi française n'a point péché contre la science politique. » Nous croyons qu'elle a péché aussi bien contre le droit public démocratique (v. notre L. I, sect. II, ch. I), que contre la science politique (v. L. I, s.II, ch. II).

(2) V. l'étude citée de M. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, et le développement des idées auxquelles nous faisons allusion dans le texte, dans notre section II, ch. I

(3) « Dans toutes les causes, et dans toutes les occasions qui se présentent », disait déjà Locke, *Essai sur le gouvernement civil*, éd. cit., ch. XII : *De la subordination des Pouvoirs de l'État*, « le pouvoir législatif est le pouvoir souverain. Car ceux qui peuvent proposer des lois à d'autres doivent nécessairement leur être supérieurs. » Comp. ch. XVIII : « La puissance législative est l'âme du corps politique. » Ce que H. Spencer dit du parlement anglais dans son *individu contre l'État*, *passim*, est vrai pour à peu près tous les parlements des États européens. V. Miceli, *La tyrannie des Chambres*, *Revue politique et parlementaire*, mars 1896. « La loi », dit E. Vacherot, *La démocratie*, 2ᵉ éd., Bruxelles, 1860, p. 334, « est le premier

Étudions maintenant « la tyrannie de la majorité » aux États-Unis : la situation et la protection légales de la minorité dans la grande république américaine.

principe de l'ordre social. Le pouvoir qui la fait est donc le premier des pouvoirs politiques. Il prime tous les autres, et le pouvoir exécutif qui fait respecter la loi et le pouvoir administratif qui l'applique. » Voilà pourquoi Jefferson, qu'on ne saurait certainement pas considérer comme un adversaire de la démocratie, avait raison d'écrire à Madison, le 15 mai 1789 : « La tyrannie des législateurs est actuellement et sera, pendant bien longtemps encore, le danger le plus redoutable. Celle du pouvoir exécutif viendra à son tour, mais dans une période plus reculée. » *Works of Jefferson*, IV, p. 242.

CHAPITRE II

L'omnipotence et la tyrannie de la majorité aux États-Unis. — La protection légale de la minorité.

La grande République américaine, c'est la démocratie où la majorité a le plus de pouvoir et le plus d'occasions de l'exercer; c'est en même temps celle où la

Bibliographie : *The Federalist, a commentary on the constitution of the United States, reprinted from the original text of Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison*, edited by Henry Cabot Lodge, London, 1888 ; Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Boston, 1833 ; A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (*Œuvres*, 6e éd., Paris, 1874 et éd. en cinq petits volumes, Bruxelles, 1840) ; Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., London, 1895 ; Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1889 ; E. Alden, *The world's representative assemblies of to-day, a study in comparative legislation*, Baltimore, 1893 (*Johns Hopkins university studies in Historical and Political science*, XIe série, II) ; Seaman, *Le système du gouvernement américain*, tr. fr., 1872 ; Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, 4e éd., Paris, 1837 ; Laugel, *Les États-Unis pendant la guerre*, Paris, 1868 ; Heptwort Dixon, *New-Amerika*, London, 1868 ; Ramon de la Sagra, *Cinq mois en Amérique*, Paris, 1838 ; Claudio Jannet, *Les États-Unis contemporains*, 4e éd., Paris, 1889 ; Van Buren, *Inquiry into the origin and course of political parties in the United States*, edited by his sons, New-York, 1867 ; Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz* ; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, 1887 ; Schlief, *Die Verfassung der Nordamerikanischen Union* ; Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., Milano, 1880 ; E. de Laveleye, *La forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis et en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1886 ; Battista Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, 1887 ; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1re éd., 1896 ; Sumner-Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. fr. ; Bushnell Hart,

minorité a le plus de protection légale. Nous allons dans les deux paragraphes qui suivent nous placer successivement à ces deux points de vue.

Practical Essays on American Government, New-York, 1893 et l'analyse de M. L. Barde, *Revue du droit public*, t. II (1893), p. 541 et s.; W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, New-York, 1896; Woodrow Wilson, *Congressional Government, a study in American politics*, 6e éd., Boston, 1890; *The State, elements of historical and practical politics*, Boston, 1895; Boutmy, *Études de droit constitutionnel* (éd. de 1888); Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*; A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis, leurs origines et leurs progrès*, Paris, 1891; *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, 2e éd., Paris, 1896; E. Schuyler, *American diplomacy*, London, 1886; Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique, Lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II; Burgess, *Political science and comparative constitutional Law*, Boston, 1891; Mason, *Proportional representation*, apud *Cyclopædia of political science*, éd. John Lalor, New-York, 1895 (t. III); G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten, Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, v. XXV (1898), p. 429-466; Ch. Borgeaud, *Établissement et revision des constitutions en Europe et en Amérique*, Paris, 1893; Amos S. Hershey, *Die Kontrole über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Glieder*, Heidelberg, 1894; E. Cambell Mason, *The veto power, its origin, development and function in the government of the United States* (1789-1889), Boston, 1891 (*Harvard university publications-Harvard Historical monographs*, no 1); Bornhak, *La transformation du self-government anglais dans l'Amérique du Nord, Revue du droit public*, t. II (1894), p. 468 et s.; Oberholtzer, *The referendum in Amerika*, Philadelphia, 1893; William W. Craue et Bernard Moses, *Politics, an introduction to the study of comparative constitutional law*, New-York, 1889; Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics, annals of the american academy of political and social science*, juillet 1898; W. Willoughby, *The supreme court of the United States, its History and influence in our constitutional system*, Baltimore, 1890; Ottiwell Adams et C. Cunningham, *La confédération suisse*, éd. fr. par Loumyer, Bâle, 1890, ch. XIX; *Comparaison entre les institutions politiques de la Suisse et des États-Unis*; Brinton Coxe, *An essay on judicial Power and unconstitutional legislation, being a commentary on parts of the constitution of the United States*, Philadelphia, 1893; J. Westlake, *Judicial power in the United States, the law Quarterly review*, janvier 1895; E. Stevens, *Les sources de la constitution des États-Unis, étudiées dans leurs rapports avec l'histoire*

§ I.

Le pouvoir de la majorité aux États-Unis.

La révolution américaine avait proclamé la souveraineté du peuple, de la majorité, mais une souveraineté moins absolue que ne l'avait fait la Révolution française (1).

La majorité, qui proclama l'indépendance « contre les vœux et la résistance d'une minorité formidable du peuple (2) », se déclara bien vite munie de pouvoirs absolus, limités seulement par l'impossibilité matérielle d'exécuter sa volonté tyrannique (3).

L'influence morale de la majorité est immense aux États-Unis ; « elle trace un cercle formidable autour de la pensée (4). » Ce n'est pas à dire que les Américains

de l'Angleterre et de ses colonies, tr.fr., Paris, 1897 ; De Noailles, duc d'Ayen, *Les publicistes américains et la Constitution des États-Unis, le Correspondant*, 25 mai 1876 ; Roger Foster, *Commentaries on the Constitution of the United States historical and juridical*, Boston, 1895 ; Samuel Moffett, *The constitutional referendum in California, Political science Quarterly*, mars 1898.

(1) V. ci-dessus, p. 267.

(2) Story, *Commentaries*, éd. 1833, t. I, p. 298, § 329.

(3) Story, *Commentaries*, t. I, p. 299, § 330.

(4) A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, éd. citée, t. II, p. 241 (chapitre sur le *pouvoir qu'exerce la majorité en Amérique sur la pensée*). Comp. p. 240 : « Tant que la majorité est douteuse, on parle ; mais dès qu'elle s'est irrévocablement prononcée, chacun se tait ; et amis comme ennemis semblent alors s'attacher de concert à son char. » M. Bryce, de nos jours, dans le chapitre LXXXIV de son œuvre classique, *The American Commonwealth*, 3e éd., London, 1895, intitulé : *The tyranny of the majority*, répond à Tocqueville. V. *op. cit.*, de Bryce, t. II, p. 336, et p. 350, où l'éminent professeur anglais fait un véritable panégyrique de la liberté de la parole, de la presse, de réunion, d'association, etc., en Amérique : il fait ressortir la puissance de l'individualisme aux États-Unis : « An American explorer, an American settler in new lands, an American man

reconnaissent à la majorité *le droit* de faire tout ce qu'elle peut ; « La majorité peut ce qu'elle veut ; telle est la vérité de fait. La majorité ne doit pas vouloir ce qu'elle peut, ni ce qui est injuste ; tel est le principe de droit (1). » Il ne faudrait pas croire, cependant, que cette conception constituât une limitation, même morale, du pouvoir de la majorité ; il n'y a là, dit M. le duc de Noailles (2), qu'une simple « requête au despote collectif de ne pas trop abuser de son omnipotence ». Hobbes, lui aussi, *priait* humblement son *Leviathan* de penser aux règles de la justice (3). Exalter la puissance d'un despote, soit : mais se prosterner devant lui, jamais ; on s'humilie, et lui, il devient plus violent, plus impétueux (4). Une fois qu'on a une admiration aveugle pour un despote, quel qu'il soit, il est moins humiliant et plus *politique* de s'y soumettre, que de recourir à des bassesses plus déshonorantes les unes que les autres. Celui à qui l'on dit qu'il peut tout est bien près de croire qu'on lui permet tout. Il faut commencer par prouver au despote populaire qu'il ne peut pas tout et qu'il n'a aucune qualité pour pouvoir tout (5).

« La majorité a, aux États-Unis, une immense puissance de fait et une puissance d'opinion presque aussi

of business pushing a great entreprise, etc. » *Op. cit.*, t. I, p. 350 (ch. LXXXV, *the fatalism of the multitude*).

(1) Duc de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, t. I, p, 83. Story dans ses *Commentaries*, § 330, éd. 1833, t. I, p. 299 (V. ci-dessus, p. 266), se place, en effet, à ce point de vue-là, mais pour conclure que la majorité doit rester le seul juge du principe de droit.

(2) *Op. cit.*, t. I, p. 84.

(3) « *Vellem* quidem ego, non modo Reges, sed etiam cœtus illos qui sunt cum imperio summo, *velle* temperare sibi a maleficio... » *Elementa philosophica de cive*, c. VII (*imperium*), § IV *annotatio*.

(4) Ὑβριστής.

(5) V. notre *Intr. historique*, s. II, ch. III.

grande (1). » Les constitutions des États particuliers ont augmenté comme à plaisir les pouvoirs de la majorité : Les deux branches du pouvoir législatif, Chambre des représentants ou des *délégués* (House of delegates) et Sénat, sont élues par les mêmes électeurs et pour une durée ordinairement très courte (2) ; le mandat impératif s'introduit de plus en plus dans les mœurs (3) ; le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, tous deux élus directement par la majorité, sont soumis aux caprices de cette dernière (4).

La majorité aux États-Unis dispose de tout, même de l'opinion ; « le *farmer* et le *mechanic* sont les seigneurs du nouveau monde », écrivait Michel Chevalier dans ses *Lettres sur l'Amérique du Nord* (5) ; « l'opinion

(1) A. de Tocqueville, *op. et éd. cit.*, t. II, p. 228.

(2) Le « mandat » des sénateurs est un peu plus long que celui des députés : deux ans par exemple pour les sénateurs et un an pour les députés. V. la brochure de M. E. Alden, *The World's representative assemblies of to-day, a study in Comparative Legislation.* Baltimore, 1893 (*Johns Hopkins university studies in Historical and Political science*, XIe série II).

(3) A. de Tocqueville, *op. et éd. cit.*, t. II, p. 226, le constatait déjà, et il concluait : « Au tumulte près, c'est comme si la majorité elle-même délibérait sur la place publique. »

(4) V. un peu plus loin, v. Seaman, *Le système du gouvernement américain*, trad. fr. 1872 *passim*. Fenimore Cooper, dans une lettre du 16 décembre 1846 publiée par le *New-York literary World* du 8 novembre 1851, caractérisait ainsi le pouvoir de la majorité dans son pays : « Notre pays offre un exemple frappant qui montre combien l'axiome *Vox populi vox dei*, est trompeur. Peut-être l'adage a-t-il aussi son bon côté ; car nous courons risque que le peuple ne respecte plus rien que lui-même. La majorité gouverne souvent d'une manière aussi absolue qu'un monarque absolu, et ce n'est qu'une surveillance continue qui peut maintenir sa Majesté dans des limites supportables. Quand nous examinons qui, chez nous, exprime cette volonté royale, nous ne pouvons porter qu'avec anxiété nos regards sur l'avenir. »

(5) 4e éd., Paris, 1837, t. I, p. 284, Lettre XVIII. Comp. A. de Tocqueville, *op. et éd. cit.*, t. II, p. 236 : « Lorsqu'un homme ou un

publique, c'est *leur* opinion ; la volonté publique c'est *leur* volonté ; le Président est *leur* élu, *leur* mandataire, *leur* serviteur (servant). » L'omnipotence de la majorité se fait sentir, bien que peut-être à un degré moindre, dans le gouvernement fédéral. Pour ne parler que de la Chambre des représentants, elle est élue directement par le peuple, presque partout au suffrage universel ; la puissance, au moins indirecte, de la majorité dans la Chambre des représentants est immense. Le président de la Chambre des représentants, le Speaker, est élu

parti souffre d'une injustice aux États-Unis, à qui voulez-vous qu'il s'adresse ? A l'opinion publique ? C'est elle qui forme la majorité ; au corps législatif ? Il représente la majorité et lui obéit aveuglément ; au pouvoir exécutif ? Il est nommé par la majorité et lui sert d'instrument passif ;... les juges eux-mêmes, dans certains États, sont élus par la majorité. » Voilà pourquoi c'est, croyons-nous, commettre un véritable anachronisme, ou confondre la démocratie avec la monarchie, que de considérer l'opinion publique ou même l'action sur elle comme un frein, un obstacle à l'omnipotence et à la tyrannie de la majorité, comme le font MM. Buchez, *Traité de politique et de science sociale*, éd. Cerise, t. II, Paris, 1866, p. 414 ; Esmein, *Deux formes de gouvernement* : *Revue du droit public*, t. I, (1894), p. 37 ; Bryce, *The american commonwealth*, London 1895, t. II, p. 336, et bien d'autres. « L'opinion publique » n'est autre chose que l'opinion de la majorité : « l'opinion pourra-t-elle arrêter la majorité démocratique, qui se flatte de représenter à elle seule et de créer l'opinion ? » Duc de Noailles, *Cent ans de république aux Etats-Unis*, t. I, p. 76, comp. Brunialti, *Liberta e democrazia*, 2e éd., p. 77-78. Supposer avec M. Esmein, *loc. cit.*, que la minorité peut changer l'opinion publique c'est, croyons-nous, ne pas tenir assez compte du caractère des majorités populaires de nos jours qui de plus en plus représentent les *intérêts* d'une classe sociale, la plus nombreuse et la plus pauvre de la nation. Dans une démocratie, « le despotisme des gouvernants s'accordera presque toujours avec le despotisme de l'opinion régnante. » Bertauld, *La liberté civile*, p. 12. Le droit de réunion ou de pétition etc., ne sont dès lors que des moyens bien faibles à la disposition de la minorité opprimée. Il peut en être tout autrement sous un gouvernement monarchique.

par la majorité de ce corps (1). Le Speaker est élu par suite d'une lutte de partis et il reste, à la différence du président de la Chambre des députés en France, un homme de parti durant ses fonctions (2). Or ses fonctions sont d'une importance capitale, dépassant de beaucoup les pouvoirs du président de la Chambre législative française. Le Speaker, en effet, nomme *les comités* de la Chambre des représentants, dont nous allons dire quelques mots au point de vue de l'omnipotence de la majorité et de l'oppression possible de la minorité aux États-Unis.

On sait qu'aux États-Unis, est réalisée la séparation complète des pouvoirs (3) ; mais en fait des rapports étroits sont établis entre le pouvoir exécutif et les deux Chambres du Congrès par l'intermédiaire de *comités permanents* (*standing comittees*), élus directement par la majorité du Sénat et indirectement par celle de la Chambre des représentants. Ces comités exercent un contrôle important et une ingérence minutieuse dans le domaine de l'exécutif. Ils sont en outre chargés d'examiner les différents bills, qui sont présentés à la Chambre, pour ne parler que d'elle, et de faire un rapport sur les propositions de loi qui leur sont renvoyées (4).

(1) « The House of Representatives shall chuse their Speaker and other officiers. » *Constitution des États-Unis*, art. I, section II, § 5.

(2) E. de Laveleye, *La forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis et en Suisse* : *Revue des Deux-Mondes*, du 1er octobre 1886, p. 633, comp. Battista Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, 1887, p. 114.

(3) V. Esmein, *Dr. const.*, p. 306 et s.

(4) Les comités sont tenus de faire un rapport. « Certes les comités n'ont pas le pouvoir de condamner un projet de loi ;... Mais comme le temps fait défaut pour examiner tous les projets qui leur sont soumis, ils s'occupent d'abord de ceux *qui leur paraissent, à eux*, les plus importants et surtout de ceux qu'ils formulent eux-mêmes. Après deux ans, le Congrès arrive à son terme ; de nouvelles élections ont lieu, et tout ce qui n'a pas été présenté à la Cham-

Il n'y a pas de délibération, ni de discussion dans la Chambre des représentants ; les auteurs américains sont unanimes à déplorer un pareil état de choses, qui empêche la minorité de défendre ses opinions par l'intervention de ses chefs (1). La Chambre des représentants vote, les yeux fermés, les conclusions du rapporteur de chaque comité (2). La volonté générale aux États-

bre tombe dans le néant. » E. de Laveleye, *La forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis et en Suisse* : *Revue des Deux-Mondes* du 1er octobre 1886, p. 630-631. Comp. Boutmy, *Études de droit constitutionnel* (1888), p. 151 et Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. fr., p. 329 : « Les seules propositions législatives qui aient une chance sérieuse de devenir loi, émanent aux États-Unis, des comités du Sénat ou de la Chambre des représentants. » Il appartient donc aux comités, c'est-à-dire à celui qui les nomme (Ch. repr.), au Speaker, d'entraver l'initiative parlementaire de la minorité. L'usage permet au Speaker de retirer ou de refuser la parole aux représentants qui lui sont antipathiques ou qui présentent des propositions contraires aux idées ou aux intérêts de son parti. M. Bushnell Hart, l'auteur des *practical Essays on american Government* (New-York et Londres, 1893) cite à cet égard un incident significatif qui eut lieu en 1887 : Un membre du Nebraska qui voulait proposer un bill, s'est promené pendant deux heures devant le bureau « suppliant, cajolant, apostrophant » ; mais tous ses efforts sont demeurés sans résultat, et, à la fin, désespérant d'être admis à formuler sa proposition, il a déchiré son bill, et en a déposé les morceaux aux pieds du Speaker en manière de protestation (d'après l'analyse de M. L. Barde dans la *Revue du droit public*, t. II, 1894, p. 546).

(1) « Il ne peut pas être question de délibération, au sens vrai du mot, dans notre Chambre des représentants. » W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, p. 415. Comp. Woodrow Wilson, *Congressional government ; a study in american politics*, 6e éd., Boston, 1890, p. 99 et s. et *The State, elements of historical and practical politics*, Boston, 1895, p. 553. Comp. le chapitre XV (*The committees of Congress*) du livre de M. Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 154-164.

(2) « La Chambre des représentants est trop grande pour se livrer à de longs débats ; elle doit se laisser guider par ses comités ou bien elle doit ne rien faire. » Woodrow Wilson, *The State, elements of historical and practical politics*, p. 553, Comp. E. de Laveleye, *La*

Unis se forme bien « dans les conciliabules ténébreux et autour des tables ministérielles. La minorité n'y a pas le droit de faire entendre la voix de la vérité ou de ce qu'elle regarde comme telle (1) ». La Chambre des

forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis, *Revue des Deux-Mondes*, octobre 1886, p. 632 ; Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, 1887, p. 114 ; Bryce, *The am. common.*, t. I (1895), ch. XV (*The committees*, etc.) ; Esmein, *Dr. const.*, p. 308.

(1) « La volonté générale ne se forme pas dans les conciliabules ténébreux, ni autour des tables ministérielles. La minorité a partout un droit éternel ; c'est celui de faire entendre la voix de la vérité ou de ce qu'elle regarde comme telle. » Robespierre, séance du 28 décembre 1792, *Moniteur universel* du 30 décembre 1792 ; Buchez et Roux, *Hist. parl.*, t. XXII, p. 122. La possibilité de proposer des amendements ou même de prendre la parole est excessivement limitée lors de la soi-disant discussion sur le rapport d'un comité. V. sur la règle d'une heure ou sur la *question préalable* (*previous question*) : E. de Laveleye, *loc. cit.*, p. 631-632 ; Boutmy, *Études de dr. const.* (1888), p. 151-154. V. Duc de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, t. I, p. 282-285, de véritables violations du droit des minorités de proposer des lois et de défendre leurs opinions. V. notamment p. 285 : La Chambre décida en 1835, que « tous mémoires, pétitions, résolutions et propositions touchant de près ou *de loin* à l'esclavage, seraient déposés sur le bureau, sans que l'impression ni le renvoi à un comité fussent ordonnés, et qu'on ne s'en occuperait pas autrement ». Cette mesure fut définitivement abrogée en 1845. V. duc de Noailles, *loc. cit.*, note, et la citation de von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, t. I, p. 223, 233, 469. Il est vrai que l'opposition se sert souvent de la parole comme instrument d'obstruction parlementaire. Tout le monde connaît l'attitude des députés irlandais, partisans du *Home rule*, à la Chambre des communes. V. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine, évolution des partis et des formes politiques*, p. 70 et s. (not. p. 71-72) et Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. VI, p. 89 ; « en 1881 », écrit M. Glasson, *loc. cit.*, p. 90, « les députés irlandais sont parvenus à prolonger une séance pendant quarante et une heures et demie et le Speaker n'a pu mettre fin à cet état de choses qu'en refusant de laisser continuer la discussion et en mettant la question aux voix. *Ce fut un véritable coup d'État* ; pour la première fois, le président prononçait la clôture. » D'après les anciens usages anglais, en effet, tant qu'il y avait des orateurs le

représentants des États-Unis ne remplit en aucune façon une « fonction éducative » (1) ; elle n'est qu'une machine à voter des lois, et peut-être aussi à exercer de la pression.

Ce sont les *standing committees* qui ont la direction entière de la législation sur les matières qui relèvent de leur compétence (2). On comprend dès lors l'importance considérable du pouvoir que possède le Speaker, l'élu de la majorité ; « les comités déterminent ce que la Chambre doit faire. Le Speaker *nomme* ceux qui forment et qui dirigent la législation » (3). Depuis 1790,

débat devait continuer. V. sur cette question au point de vue du respect du droit de la minorité, le livre de M. Spencer Walpole, *The electorate and the legislature*, London, 1881 (collection, *The English Citizen*), p. 147. En Grèce, nos compatriotes savent très bien ce que c'est que la κωλυσιεργία parlementaire.

(1) « Le mécanisme gouvernemental des États-Unis ne remplit en aucune façon l'une des fonctions les plus essentielles du régime parlementaire, la fonction « éducative ». Les parlements, où de grands orateurs prennent tour à tour la parole, sont pour le pays un moyen d'éducation politique incomparable. » E. de Laveleye, art. cit. *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1886, p. 636. Il en est autrement en Angleterre. V. Boutmy, *Etudes de dr. const.* (1888), p. 155. M. Boutmy, *ibid.*, p. 154, compare à cet égard la Chambre des représentants au « Corps législatif impérial de 1852, qui votait, sans pouvoir librement les amender, des projets de loi élaborés hors de son enceinte, par le Conseil d'État ».

(2) C'est ce que dit M. Woodrow Wilson, p. 70 de son ouvrage devenu classique, *Congressional government — a study in American politics*, 5e éd., Boston, 1890 : « The practical effects of this committee organisation of the Honse is to consign to each of the standing committees *the entire direction of legislation* upon those subjects which properly come to its consideration. » Comp. Bushnell Hart, *Practical Essays on American Government* (1893) *passim* et l'analyse de M. L. Barde, *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 545. E. de Laveleye, art. cit. *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1886, p. 632 : « En théorie le pouvoir des comités se borne à préparer les lois, *en réalité, ils les font seuls.* »

(3) Woodrow Wilson, *The State ; elements of historical and practical politics*, Boston, 1895, p. 553. Comp. Barde, *R. dr. public*, t. II (1894),

en effet, les membres qui composent les différents comités de la Chambre des représentants, ainsi que les présidents (Chairman) de ces comités, sont nommés par le Speaker, l'élu de la majorité (1).

On comprend dès lors l'importance de ce personnage « qui est peut-être plus puissant, pour le bien et pour le mal, que le président des États-Unis (2). » La nomina-

p. 545, d'après Hart : « Le speaker, en formant les comités à sa convenance, se trouve diriger le mouvement législatif. » « Dans la grande république démocratique des États-Unis, écrit M. Laveleye, *loc. cit.*, p. 633, la direction générale du pouvoir législatif appartient à un seul homme ».

(1) Bryce, *The american commonwealth*, t. I (1895), p. 157, et Woodrow Wilson, *The State* (1895), p. 552. Avant 1790, ils étaient élus par la Chambre elle-même. Mais depuis cette époque, le règlement porte que « Tous les comités seront nommés par le Speaker, à moins que la Chambre n'en décide autrement. » Cette dernière se garde bien, d'ailleurs, de changer l'état de choses existant, car « chaque parti y trouve, tour à tour, son profit ». E. de Laveleye, *loc. cit.*, p. 632, note. Les comités du Sénat, créés seulement en 1816, à une époque où cette assemblée commençait déjà à se transformer en véritable Chambre législative (V. sur cette évolution coutumière, Boutmy, *Etudes de dr. const.* (1888), p. 120 et s.), ne sont pas nommés par le président du Sénat, le vice-président des États-Unis ; ils sont élus par le Sénat lui-même, directement et non par le vice-président, « who is an appendange not a member of the Senate. » W. Wilson, *Congressional government*, 6e éd., p. 212, note.

(2) Hart, *American Government* (1893), d'après l'analyse de M. L. Barde, *Rev. du dr. public*, t. II, p. 547. Au point de vue législatif l'élection du Speaker est beaucoup plus importante que l'élection du Président des États-Unis, bien que ce dernier soit armé d'un *veto* presque absolu en fait. Aussi l'élection du président de la Chambre donne-t-elle lieu à des luttes acharnées. V. E. de Laveleye, *loc. cit.*, p. 633. L'importance de cette élection au point de vue du pouvoir exécutif, du gouvernement proprement dit, est non moins considérable. M. Hart, l'auteur des *practical Essays on American Government*, compare le Speaker, et ses pouvoirs de direction du parti qui le nomme, au *Premier* anglais. Le gouvernement parlementaire pourrait ainsi un jour s'introduire aux États-Unis. V. l'analyse de M. L. Barde, *R. D. P.*, t. II, p. 546-547 et p. 548 et s. les observations de M. L. Barde. M. A. de Chambrun dans son : *Pouvoir exécutif aux*

tion des comités par le Speaker rend ce dernier, d'après M. Woodrow Wilson, « un des plus puissants magistrats dans tout le gouvernement » (1).

M. E. Schuyler, ancien ministre des États-Unis en Grèce, dans un livre remarquable intitulé *American Diplomacy*, définit ainsi le gouvernement américain : « Un despotisme presque irresponsable, exercé à l'abri des formes constitutionnelles par cinq ou six personnes (2). » Ces six personnes sont, d'après cet auteur : le Président des États-Unis, élu par la *majorité* du peuple ; le secrétaire d'État (*the Secretary of State*) et le secrétaire du Trésor (*the Secretary of the Treasury*), tous deux nommés par le Président, l'élu de la *majorité* ; le Speaker de la Chambre des représentants, élu par la *majorité* de cette assemblée, qui est censée correspondre à la *majorité* du peuple ; le président du Comité per-

Etats-Unis, 2e éd., Paris, 1896, p. 334-336 considère cette transformation comme peu probable et peu souhaitable, à cause de l'élection du président des États-Unis par le peuple : « En supposant même, dit-il, p. 336, que les attributions du gouvernement national s'accrussent aux États-Unis et que le président augmentât considérablement ses pouvoirs, il serait impossible d'organiser un ministère responsable, sans amener la confusion et l'anarchie ». Ces considérations nous paraissent décisives.

(1) « This power of the Speaker's to appoint the committees of the House makes him *one of the most powerful officers in the whole governement.* » *The State* ; *elements of historical and practical politics* (Boston, 1895), p. 552. M. Woodrow Wilson, d'ailleurs, considère ce « pouvoir extraordinaire » du Speaker comme « *the central and characteristic inconvenience and anomaly of our constitutional system.* » *Congressional government*, 6e éd., Boston, 1890, p. 103.

(2) « If we should study *the facts alone*, as if there were no written constitution, we should find that, in the last analysis *the government of the United States*, in ordinary peaceful and uneventful times, *is a nearly irresponsible despotism, composed of five or six men, working under and through constitutional forms*, and subject only to the penalty which is always exacted for very grave mistakes. » E. Schuyler, *American Diplomacy*, London, 1886, p. 3-4.

manent des appropriations (*the Chairman of the Standing committee on appropriations*); le président du Comité permanent des voies et moyens (*the Chairman of the Standing committee on Ways and Means*) de la Chambre des représentants (1), tous deux nommés par le Speaker, c'est-à-dire par l'élu à deux degrés de la *majorité* populaire, le parti ayant obtenu la *majorité* des représentants nommant, par leur intermédiaire, le Speaker. La majorité des électeurs, en un mot, nomme à deux degrés deux despotes qui exercent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. « Le pouvoir autocratique du Speaker veut dire », suivant l'observation de M. W. Willoughby (2), « pouvoir de la majorité d'opprimer la mi-

(1) Schuyler, *Amer. Diplomacy*, p. 4. L'auteur insiste sur les manœuvres exercées pendant ces élections.

(2) *An examination of the nature of the State*, New-York, 1896, p. 415. Comp. Hart, *Practical Essays on american government* d'après l'analyse de M. L. Barde, *Rev. du dr. public*, t. II, p. 546. Le Speaker, c'est-à-dire la majorité, peut, suivant sa volonté, faire entrer quelques membres de la minorité dans la composition des *Standing committees* de la Chambre des représentants. Il faut avouer qu'en fait il en est ainsi ; le Speaker, d'après l'usage qui a prévalu, choisit le président et la majorité des membres de chaque comité parmi les membres de la majorité de la Chambre (V. Bryce, *The american commonwealth*, t. I (1895), p. 139). Mais il doit aussi y faire une certaine part à la minorité en désignant ses représentants distingués par leurs compétences spéciales (V. Woodrow Wilson, *Congressional government*, 6e éd., p. 99, E. Schuyler, *American Diplomacy*, p. 26, E. de Laveleye, *art. cité*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er oct. 1886, p. 633). Telle est la pratique consacrée par la tradition. Les conclusions de chaque comité, présentées à la Chambre des représentants par son rapporteur, ne sont, au fond, que des compromis entre les opinions des différentes nuances. (Woodrow Wilson, *Congressional government*, 6e éd., p. 99 : « ...But compromise conclusions bearing some shade or tinge of each of the variously-colored opinions and wishes of the committee-men of both parties. ») M. Woodrow Wilson regrette cette pratique ; il lui reproche de rendre illusoire la responsabilité de chaque parti (V. *Congr. govern.*, *loc. cit.*, et W. Willoughby, *The State*, p. 415) ; « Si les comités, dit-il (*Cong. gov.*, p. 99-100),

norité. Il dépend de l'indulgence seule du parti au pouvoir que la minorité puisse exprimer ses vues. »

Toute la lutte des partis au sein de la Chambre des représentants se circonscrit autour de l'élection du Speaker (1) ; dès qu'un parti est en état de nommer le Speaker, il se déclare satisfait ; on l'a bien vu aux dernières élections du 8 novembre 1898 : « La majorité républicaine dans la Chambre des représentants sera faible », lit-on dans le *New-York Herald* du 10 novembre 1898 (2), « mais elle sera suffisante pour assurer à ce parti *l'organisation* de la Chambre et la réélection de M. Reed à la *Speakership*. »

Nous avons essayé de donner une idée de l'immense pouvoir moral et légal de la majorité aux États-Unis et de faire ressortir le grave danger d'oppression que court la minorité dans ce pays. Nous pouvons maintenant conclure avec A. de Tocqueville que, « si jamais la liberté se perd en Amérique, il faudra s'en prendre à l'omni-

étaient composés uniquement de membres de la majorité, représentant le parti au pouvoir, on aurait une opposition compacte en face de la majorité ; les rapports des comités représenteraient les vues du parti au pouvoir, et, au lieu d'une opposition dispersée et sans discipline, sans plan d'action et sans *leaders* », on aurait une minorité agissante, etc., etc. Nous croyons que rien ne prouve qu'il en serait ainsi ; au lieu de cela on aurait peut être l'anéantissement complet de la minorité.

(1) « L'esprit de parti qui fait rage et ne recule devant aucun moyen lors des élections, s'apaise subitement au sein du Congrès et n'exerce presque plus aucune influence sur la confection des lois. » E. de Laveleye, *Revue des Deux-Mondes* du 1er oct. 1866, p. 634.

(2) Édition de New-York, p. 5, l'article intitulé : « *Congress is republican* ». D'après ce journal la nouvelle Chambre des représentants contient 183 républicains, 164 démocrates, 3 populistes, 5 fusionistes, 2 silverites (argentistes), c'est-à-dire une majorité de 9 voix seulement au profit des républicains.

potence de la majorité, qui aura porté les minorités au désespoir et les aura forcées de faire un appel à la force matérielle. On verra alors l'anarchie, mais elle arrivera comme conséquence du despotisme (1). » Avec notre paragraphe II nous allons voir la contre-partie de ce qui précède, c'est-à-dire les obstacles à la tyrannie de la majorité et la protection légale de la minorité dans la grande république américaine.

§ II.

La protection de la minorité aux États-Unis.

« Le gouvernement ne doit être exclusivement livré ni au grand nombre ni au petit nombre ; il doit appartenir à tous les deux. » C'est ainsi que parlait Hamilton à la Convention de Philadelphie (2).

Ce qui paraît inacceptable en théorie et impossible en fait dans un État unitaire peut devenir une réalité et

(1) *De la démocratie en Amérique*, 6e édit. (*Œuvres*, Paris, 1874), t. II, p. 158 (chapitre VII, *Que le plus grand danger des républiques américaines vient de l'omnipotence de la majorité*). Comp. sur l'omnipotence de la majorité par rapport à la guerre de sécession, Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique, lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 123 (ch. III) et *infrà*, s. II, ch. II, § III.

(2) Cité par le duc de Noailles : *Cent ans de République aux États-Unis*, t. I, p. 111. Comp. le passage du *Federalist*, no LI, cité par nous ci-dessus, p. 267, où il est dit qu'une société, dans laquelle la plus forte partie peut opprimer la plus faible, est dans l'état de nature. Thomas Jefferson, « le plus puissant apôtre qu'ait jamais eu la démocratie » (A. de Tocqueville, *op. cit*, t. II, éd. de Brux. 1840, p. 252), disait aussi que, « les droits des minorités sont sacrés. » (Cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, 1re partie, p. 155.) Comp. sur les droits des minorités d'après Th. Jefferson : Johnston, *Repres. American Orations*, London, 1885, III, p. 110.

une puissante barrière contre la loi absolue du nombre, dans un État fédéral.

Le Sénat des États-Unis est fondé sur des principes autres que ceux de la « politique mathématique » (1). Il constitue une importante protection de la minorité (2). Le Sénat américain, en effet, n'est pas une simple Chambre d'enregistrement, sans pouvoir et sans autorité politiques, « c'est en ce moment l'un des corps politiques les plus puissants du monde. Ni sous le rapport de la dignité, ni sous celui de l'autorité, il n'a trompé l'attente la plus osée de ses fondateurs (3) ». Le pouvoir et l'autorité du Sénat vont en croissant depuis

(1) Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, t. II, p. 115-116. Sur le Sénat des États-Unis, V. notre *Intr. hist.*, *suprà*, p. 65, 79. Le quart du peuple environ possède au Sénat autant de sièges que les trois autres quarts ensemble. V. *The North American Review*, nov.-déc. 1878, p. 363-364 (cité par le duc de Noailles, *op. cit.*, t. I, p. 102).

(2) « La minorité délogée ici de position en position, a fini par ne plus diriger l'opinion que dans les rares salons des grandes villes et par être gouvernée d'aussi près que *les mineurs*, *les femmes et les incapables*... aujourd'hui elle n'a plus de crédit que près d'une seule des Chambres, parce que *le Sénat se trouve encore composé d'hommes qu'elle peut revendiquer comme siens.* » Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, 4e éd., Paris, 1837, Lettre XVIII, t. I, p. 283. La minorité trouve dans le Sénat une protection à la fois contre le pouvoir législatif et contre le pouvoir exécutif, le président des Étal-Unis, élu par la majorité du peuple à deux degrés. Le Sénat, en effet, aux États-Unis, est un véritable *conseil du gouvernement* dont l'avis conforme est souvent nécessaire. V. le ch. VIII sur *le Sénat considéré comme conseil exécutif* du *Pouvoir exécutif aux États-Unis* de M. A. de Chambrun, 2e éd., Paris, 1896, p. 221 et s.

(3) Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*. tr. fr., p. 316. Comp. duc de Noailles, *Cent ans de rép. aux États-Unis*, t. I, p. 103. « Le Sénat tient au Congrès la première place et joue le premier rôle » (ch. V, sur *les garanties contre l'omnipotence du nombre et le rôle des minorités*, p. 86-112). « La prépondérance politique », écrit aussi M. Boutmy, *Études de Droit const.* (1888), p. 185, « appartient *très décidément* au Sénat. On a prélevé pour lui quelque chose sur les attributions *de tous les autres pouvoirs.* »

la mise en œuvre de la constitution de 1787 (1). Tout autre est le cas du Sénat français (2).

(1) Sumner Maine, *Gouv. pop.*, tr. fr., p. 317 et surtout Boutmy, *Études de droit const.* (1888), p. 115 et suiv.

(2) Le Sénat de la République française ne saurait être considéré comme une représentation de groupes (*Sic* : Esmein, *Dr. const.*, p. 689-690. *Contrà* : Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, Berlin, 1894, p. 113, qui voit dans le Sénat français la représentation des groupes communaux. Comp. Burgess, *Pol. sc. and comparat. const. law*, t. II, p. 115. Comp. Scheldon Amos, *The science of Politics*, London, 1890, 3e éd., p. 243, qui considère le Sénat français comme représentant « a number of *Corporate* rather than individual electors ». M. Ch. Lefebvre, *Étude sur les lois constitutionnelles de* 1875, Paris, 1882, p. 51, voit dans le Sénat quelque vestige de l'idée de la constitution du 3 septembre 1791 relative à la représentation fondée sur la population, la richesse et le territoire de chaque département (V. ci-dessus *Intr. hist.*, p. 172). Le Sénat français d'ailleurs, est loin d'être fondé sur le nombre, sur la proportionnalité stricte (V. M. Camille Pelletan cité par M. H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., 1894, p. 586 et Léon Duguit, *L'élection des sénateurs*, *Revue politique et parlementaire*, septembre 1895). « C'est le contrepoids de la loi du nombre, disait M. Lefèvre-Pontalis dans son rapport à l'Assemblée nationale (*Journal officiel* du 23 février 1875), que nous avons voulu chercher, en organisant le Sénat. » Mais le Sénat français n'a de commun avec le Sénat des États-Unis que le nom. R. von Gneist considérait aussi la Chambre des Lords en Angleterre comme « le complément nécessaire de la Chambre des communes, comme le porteur de l'ordre légal établi (als Træger der bestehenden Rechtsordnung) en vue de la protection des minorités contre les majorités, de l'organisation durable de l'État (zum Schutz der dauernden Ordnung des Staats) contre les intérêts changeants de la société. » R. von Gneist, *Die Entwicklung der Englischen Parlamentsverfassung* dans l'*Encyclopädie der Rechtswissenschaft* de F. von Holtzendorff, 5e éd., Leipzig, 1890, p. 1443. La Chambre des Lords, encore moins que le Sénat français, n'est pas une institution capable de résister au nombre. On reproche souvent à cette organisation du Sénat ou de la Chambre haute d'être contraire au principe de la souveraineté populaire. Ces reproches ne sont pas fondés s'il y a une Chambre législative ayant pour base le nombre. V. Burgess, *Pol. sc. and comp. const. law*, t. II, p. 115-116 ; M. Mason dans son article *Proportional representation* de la *Cyclopædia of political science*, éd. John Lalor, New-York, 1895, t. III, p. 411, considère l'existence

Ce n'est pas toujours, d'ailleurs, la majorité absolue qui décide au sein du Sénat ou de la Chambre des représentants. Dans deux cas importants, celui de révision et celui du vote sur veto présidentiel, la Constitution des États-Unis exige une majorité de deux tiers, aussi bien dans le Sénat que dans la Chambre des re-

d'un Sénat comme assurant une « représentation des minorités imparfaite ». Cet état de choses peut souvent, d'après M. Mason, faire obstacle à une législation de parti ; mais « cela est, politiquement parlant, mauvais. Cette organisation donne à la minorité plus qu'une simple représentation proportionnelle ; elle lui assure un *veto* contre les mesures prises par la majorité. Un tel pouvoir exercé d'une façon persistante, pourrait entraîner des révolutions dans un pays libre. » Quoi qu'il en soit, il est certain que la dualité du corps législatif forme une garantie considérable au profit de la minorité. Presque toutes les constitutions de l'Europe et de l'Amérique établissent deux Chambres, il n'y a guère en Europe que la Serbie, le Luxembourg, les cantons suisses, quelques petites principautés allemandes, et la Grèce qui n'aient qu'une seule Chambre. V. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., 1894, *passim*. La Constitution du 16/28 novembre 1864 n'établit en Grèce qu'une seule Chambre, la *βουλή*. Cette décision fut prise par la Constituante malgré la très vive opposition du rapporteur, le professeur Saripolos, qui prévoyait en quelque sorte les misères politiques qui sévissent aujourd'hui dans ce malheureux pays, digne d'un sort meilleur. « Si mes prévisions sont démenties par les faits », disait le rapporteur Saripolos dans la séance du 9 octobre 1864 (v. *πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου* du même, Athènes, 2e éd., 1874, t. V, p. 679 ; le volume V du *Traité de dr. constitutionnel* de Saripolos contient ses discours à la Constituante), « la Grèce donnera la première l'exemple d'un État qui, bien que marchant sur un seul pied, marche solidement. » Comp. la lettre sur la révision, adressée par M. Saripolos le 22 février 1883, au Roi (V. ses mémoires, *αὐτοβιογραφικὰ ἀπομνημονεύματα*, Athènes, 1889, p. 310) où la Chambre unique en Grèce est qualifiée de : *ὀλιγαρχικῆς τυραννίδος συνέδριον* (Conseil d'une tyrannie oligarchique). Les prévisions de notre père se sont-elles réalisées ? Nous laissons à l'histoire la réponse. M. Aravantinos, dont personne en Grèce ne contestera la compétence, reprend, dans son *Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν δίκαιον*, t. I (Athènes, 1898), p. 186, les principes de celui qu'il appelle son maître. L'éminent publiciste Grec considère l'absence d'un Sénat en Grèce, comme « la

présentants (1). Les dispositions de l'article V de la Constitution des États-Unis (2) constituent une puis-

plus grosse lacune de la constitution » (*Dr. const. hellénique*, t. I, 1898, p. 186).

(1) C'est la « pluralité graduée ». V. Mirabeau, *suprà*, p. 222, Rousseau, p. 213, le *Fédéraliste, suprà*, p. 223, Story, *suprà*, p. 224, note 2.

(2) « Chaque fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, le Congrès proposera des amendements à la présente constitution... » *Const. des États-Unis*, art. (chap). V, § 1. Comp. ci-dessus, p. 79, note 3 et la critique de M. Burgess; v. la majorité simple dans l'art. XVIII, § 1 de la constitution du 16 décembre 1873 de l'État de Pennsylvanie (Dareste, *Const. modernes*, 2ᵉ éd., t. II, p. 445). L'art. 8 de la *loi constitutionnelle du* 25 *février* 1875 se contente de la majorité simple (maj. absolue). On voit par là combien la constitution des États-Unis est protectrice des droits des minorités, à la différence des lois constitutionnelles françaises. V. les observations de M. Jellinek à cet égard, dans son étude sur *Das Recht der Minoritäten*: *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, XXV (1898), p. 441-443 : « En vertu de ce droit des minorités, la constitution des États-Unis est la plus rigide de toutes celles qui existent »; depuis 30 ans aucune des propositions de révision n'aboutit. La constitution américaine se transforme pourtant par la coutume (Jellinek, *loc. cit.*, p. 442. Boutmy, *Études de dr. const.*, *passim*). L'article 121 de la *constitution fédérale suisse du* 29 *mai* 1874 exige une majorité de citoyens et une majorité d'États (cantons). Les constitutions cantonales se contentent de la pluralité simple (majorité absolue des citoyens votant sur referendum). V. Jellinek, *loc. cit.*, p. 444. La pluralité graduée existe dans la constitution belge (art. 131 de la const. du 7 février 1831. Cette disposition fut maintenue dans la constitution révisée de 1893), dans la constitution (Grondwet) du 30 nov. 1887 des Pays-Bas (art. 195), dans la *constitution de l'empire allemand du* 16 *avril* 1871, art. 78 : « Les modifications à la constitution ont lieu sous forme de loi. Elles sont considérées comme rejetées quand, dans le sein du Conseil fédéral, 14 *voix se prononcent contre elles.* » En Prusse la simple majorité suffit (v. Jellinek, *loc. cit.*, p. 444). L'art. 152 de la *constitution du* 4 *sept.* 1831 du royaume de Saxe exige une majorité de trois quarts, conf. *constitution grecque du* 16-28 *novembre* 1864, art. 107 (Dareste, *op. cit.*, 2ᵉ éd., t. I, p. 246 et t. II, p. 295). Sur la législation comparée en matière de révision constitutionnelle, v. le beau livre de M. Ch. Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Europe et en Amérique*, 1893.

sante garantie de la minorité contre les caprices de la majorité du moment (1).

L'omnipotence de la majorité législative aux États-Unis est tempérée par « le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, le pouvoir populaire » (2), qui exercent un véritable « contrôle sur la législation ». Le veto du président des États et des gouverneurs des États particuliers, le pouvoir des tribunaux américains d'examiner la constitutionnalité des lois, le referendum populaire qui arrête souvent les entreprises de la majorité législative en permettant surtout à *tous* les citoyens de défendre leurs droits ; voilà autant de protections légales de la minorité contre l'omnipotence du nombre. A cela il faut ajouter la forme fédérale de l'État et la décentralisation administrative, et on aura une idée assez complète du mécanisme américain protecteur des droits des minorités. Nous allons donner quelques brèves indications à propos de chacune de ces institutions.

Le veto, absolu *en fait*, du Président des États-Unis et des gouverneurs de la plupart des États particuliers (3) « emprunte sa force à l'appui des minorités

(1) « Jamais garanties plus importantes ne furent stipulées contre l'omnipotence du nombre. » Duc de Noailles, *Cent ans de rép. aux États-Unis*, t. I, p. 94. Des minorités même peu nombreuses peuvent exercer un véritable droit *de veto* et imposer le *statu quo*. V. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 442.

(2) M. F. Larnaude, compte rendu du livre de M. Amos S. Hershey, *Die Kontrolle über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Glieder*, Heidelberg, 1894 dans sa *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 548.

(3) « Tout bill qui aura passé à la Chambre des représentants et au Sénat devra, avant de devenir loi, être présenté au Président des États-Unis. Si celui-ci ne l'approuve pas, il le renverra avec ses objections à la Chambre où le bill a pris naissance ; cette Chambre procédera à un nouvel examen du bill. Si, après ce nouvel examen, *les deux tiers des membres de cette Chambre sont d'accord pour voter la*

conservatrices, et constitue la plus flagrante dérogation à la règle démocratique des majorités (1) ».

loi, le bill ... sera transmis à l'autre Chambre qui l'examinera de même une seconde fois ; et, s'il est approuvé *par les deux tiers de cette Chambre*, le bill deviendra loi. » *Constitution des États-Unis*, art. I, section VII, § 2. La plupart des constitutions particulières ont reproduit la disposition de la constitution fédérale sur le veto du chef du pouvoir exécutif, v. par ex. *Constitution de l'État de Pennsylvanie* du 16 décembre 1873, art. IV (*pouvoir exécutif*), § 15, Dareste, *op. cit.*, 2e édit., t. II, p. 425. La condition du vote à la majorité de deux tiers d'un bill renvoyé par le gouverneur existe, d'après M. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 447 dans les constitutions de vingt-huit États particuliers. Ce droit existe aussi au profit du maire dans la plupart des communes. V. de Noailles, *Cent ans de Rép. aux États-Unis*, t. II, p. 95. « On le retrouve à tous les degrés de la hiérarchie gouvernementale. »

(1) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 95. (*Le droit de veto*, p. 77 et s.) Le pouvoir exécutif américain, d'après A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, éd. Brux. 1840, t. I, p. 243, est forcé d'obéir « à la direction *permanente* de la majorité » tout en pouvant lutter « contre *ses caprices* ».Comp. de Noailles, *op. cit.*, t. I, p. 101 et W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, p. 425. Esmein, *Dr. const.*, p. 304 s. On s'étonne vraiment de voir M. Brunialti dire dans sa *libertà e democrazia*, 2e éd., p. 76 que « les pouvoirs du Président des États-Unis sont tellement réduits, son veto, qui n'était qu'un palliatif, est devenu *d'une inutilité* (*sic*) tellement *évidente* (*sic*), que je me demande vraiment quels sont les pouvoirs qui lui restent encore ». De pareilles affirmations ne peuvent provenir que d'une ignorance complète des faits. Le président de la République française « peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée ». *Loi constitutionnelle du 16 juillet* 1875, art. 7. Son droit se borne là. Le droit de *veto* du chef du pouvoir exécutif dans un État à gouvernement parlementaire est condamné à rester lettre morte. V. Esmein, *Dr. const.*, p. 119 et 507. M. Sumner Maine résume d'une façon frappante les pouvoirs des présidents des deux grandes républiques du nouveau et de l'ancien monde : « Le roi constitutionnel, au dire de M. Thiers, règne mais ne gouverne point. Le président des États-Unis gouverne mais ne règne point. Il était réservé au président de la République française de ne point régner, et de ne point gouverner davantage. » *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. fr., p. 348.

Les différents présidents des États-Unis n'ont pas hésité à recourir à leur droit de veto ; sur 433 bills qui depuis 1789 se heurtèrent à la résistance du président, 29 seulement devinrent loi, après le vote par une majorité de deux tiers (1). Le président Cleveland dépassa tous ses prédécesseurs dans l'exercice, presque toujours efficace, de son *veto* (2).

(1) Voici quelques exemples empruntés à M. E. Cambell Mason : *The veto power, its origin, development and function in the government of the United States* (1789-1889), Boston, 1891 (*Harvard university publications, Harvard Historical Monographs*, n° I), p. 214. Le président Lincoln (1861-1865) exerça trois fois son droit de veto, aucun des bills refusés ne passa. Le Président Johnson (1865-1869) qui entra dans une lutte des plus vives avec le Congrès (V. A. de Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, 2e éd., Paris, 1896, p. 112-117) « frappa de son veto toutes les mesures politiques votées par le Congrès, et celui-ci les adopta presque toujours une seconde fois malgré l'opposition du Président ». A. de Chambrun, *op. cit.*, p. 113. Sur 21 bills refusés, 15 passèrent à la seconde fois. V. Mason, *The veto power*, p. 214. A part ce cas tout à fait exceptionnel, « il n'y a pas eu de conflit entre l'exécutif et le Congrès qui ne se soit terminé à l'avantage du premier, » (A. de Chambrun, *op. cit.*, p. 117) sauf quelques très rares exceptions (le Président Arthur exerça 4 fois son veto, un seul bill devint loi). V. Mason, *loc. cit.*

(2) « Trois cents un sur quatre cents trentre trois bills « vetoes », ou plus de deux tiers, portent sa signature. » Mason, *The veto power*, p. 128, comp. p. 214 : sur 301 bills « vetoes », 2 seulement passèrent malgré l'opposition du Président Cleveland (1885-1889). On voit donc que le veto du Président, simplement suspensif en théorie, est, en fait, bel et bien absolu. M. Cleveland, avant de devenir Président des Etats-Unis. avait déjà reçu le surnom de *maire veto* (*veto Mayor*), « pour avoir, à la mairie de Buffalo, repoussé plus de lois votées (*sic*) par son conseil municipal, que plusieurs de ses prédécesseurs ne l'avaient fait en beaucoup d'années. » De Noailles, *op. cit.*, t. II, p. 92, comp. *The North American Review*, décembre 1887, p. 636 et 640 (cité par de Noailles). L'opinion publique accueille favorablement, au moins en général, l'exercice du *veto*. V. duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 93 et 94, le journal cité *The Nation*, de New-York, du 14 février 1884. V. aussi Esmein, *Dr. const.*, p. 305 et note 1.

Mais ce qui tempère surtout l'omnipotence et la tyrannie de la majorité aux États-Unis, c'est ce fait que la majorité peut être omnipotente et absolue, mais seulement dans sa sphère d'action ; or il faut bien se pénétrer de cette idée qu'en Amérique le domaine des différents organes de l'État est strictement limité et restreint. Cela tient à deux grandes causes : la forme fédérale de l'État et la décentralisation administrative d'une part ; la distinction entre la constitution et la loi, et sa sanction juridique d'autre part.

Nous allons reprendre ces puissantes garanties des droits des minorités contre l'omnipotence du nombre.

L'État fédéral se caractérise par ce fait que certains des attributs de la souveraineté sont enlevés aux États particuliers au profit de l'État central (1). Il s'ensuit que les pouvoirs centraux n'ont qu'un domaine d'action limité. La majorité du peuple dans son ensemble peut exercer un pouvoir absolu sur certains points, limités par la constitution, mais pas sur tous. « La Constitution fédérale, dit M. Bryce (2), a non seulement limité

(1) V. *suprà*, p. 64.

(2) *The American commonwealth*, 3e éd., 1895, t. II, p. 336 (ch. LXXXIV, *The tyranny of the majority*). Comp. W. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, p.425. Nous avons vu, ci-dessus p.60-61, que le peuple n'apparaît *jamais* comme une véritable unité, dans un État fédéral. On peut voir dans l'excellente *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, 2e éd., Zürich, 1885, de M. Th. Curti les intéressantes discussions à cet égard de l'assemblée nationale suisse qui a voté le projet de constitution fédérale de 1874. « La démocratie porte en elle », disait Segesser, défendant le vote par cantons (*Das Ständevotum*) (V. Curty, *op. cit.*, p. 265) « un germe absolutiste (*ein absolutistischer Kern*). Dans la République démocratique la majorité du peuple est un souverain absolu. L'organisation fédéraliste doit former, chez nous, un contre-poids à l'absolutisme de la démocratie ; ce n'est qu'à cette condition là que l'ancienne liberté suisse sera garantie. » Dubs exprimait la même idée, V. Curti, *op. cit.*, p. 266 s. Kappeler, au contraire, combattait le

la compétence du Congrès, mais elle l'a bornée par plusieurs prohibitions positives ; elle a fermé quelques-unes des avenues par lesquelles une majorité pourrait être portée à abuser de ses pouvoirs. »

En revanche, la majorité d'un État particulier peut opprimer en fait la minorité locale, mais seulement dans des limites circonscrites par la constitution fédérale. Il y a donc toujours un refuge pour la minorité du peuple de chaque État particulier. Il y a là une protection de la minorité qu'on chercherait vainement dans une démocratie unitaire et centralisée, telle que la France par exemple. Tout autre est le cas des États-Unis ; « la république aux États-Unis », écrivait Michel Chevalier dans ses *Lettres sur l'Amérique du Nord* (1), « se subdivise indéfiniment en républiques indépendantes de divers ordres. Les États sont des républiques dans la fédération ; les villes sont des républiques dans l'État ; une ferme est une république dans le comté. Les compagnies de banques, de canaux, de chemins de fer, sont

vote par cantons. « Ce serait, disait-il (Curti, *op. cit.*, p. 268), la plus puissante machine de réaction (*Reactionsmaschine*) qu'on puisse imaginer, étant donné que le cinquième des citoyens, représentant 12 cantons, pourrait accaparer le pouvoir.., la majorité du peuple pourrait ainsi être subjuguée à la minorité. » Il est curieux à cet égard de rappeler ce qu'écrivait en 1843 A. Cherbuliez, *De la démocratie en Suisse*, L. I, ch. VII, *De la séparation des minorités constitutionnelles* (c'est dans le t. I, p. 103) : « Toute fraction, disait-il, d'une société concrète, qui se trouve en minorité dans le gouvernement de l'État, mais en majorité sur une partie du territoire de l'État, peut se considérer comme un peuple distinct, prétendre à la souveraineté aussi bien que le tout dont elle fait partie, se constituer à cet effet en Etat, et se donner un gouvernement séparé. C'est en vertu de cette doctrine qu'on a vu successivement la campagne de Bâle, en 1831, les districts extérieurs de Schwitz, en 1833, et le Bas-Valais, en 1839, se détacher des cantons dont ils faisaient partie et se constituer en États souverains. »

(1) 4e édition, Paris, 1837, t. II, p. 286.

autant de républiques distinctes. La famille est dans la cité une république inviolable ; chaque individu est, à lui tout seul, une petite république dans la famille. »

La majorité est donc dispersée aux États-Unis ; il s'ensuit que ses coups ne peuvent être qu'amortis.

A côté de cette décentralisation politique, qui tient à la forme fédérale de l'État, nous trouvons aux États-Unis une large décentralisation administrative (1). Voilà encore une nouvelle cause « qui tempère, aux États-Unis, la tyrannie de la majorité » (2). Le pouvoir de la majorité nationale du peuple des États-Unis, ou du peuple de chaque État particulier, ne s'étend pas jusqu'aux détails de l'administration locale. De plus, pour

(1) V. sur les origines des autonomies locales aux États-Unis l'intéressant article de M. Bornhak, *La transformation du self-government anglais dans l'Amérique du Nord* dans la *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 468 et s.

(2) A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, éd. de Bruxelles, 1840, t. III, ch. I intitulé : *Ce qui tempère, aux États-Unis, la tyrannie ; absence de décentralisation administrative*, p. 1 et suiv. Comp. Bryce, *The american commonwealth*, 3ᵉ éd., 1895, t. II, p. 350 où l'éminent auteur considère le *local self-government* aux États-Unis comme un puissant obstacle au « fatalisme de la multitude » et l'omnipotence de la majorité. V. aussi à ce point de vue là, Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2ᵉ éd., 1880, p. 90 où les autonomies locales sont envisagées comme un *potentissimo freno* contre le despotisme de la majorité aux États-Unis. Sur la décentralisation administrative en général, envisagée comme contre-poids à la loi du nombre, v. Spencer Walpole, *The electorate and the legislature*, London, 1881 (collection *the english citizen*), p. 147. R. Saleilles, analyse du livre de M. Oberholtzer, *The Referendum in America* dans la *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 342. M. Saleilles est partisan « d'une large décentralisation qui s'oppose à la tyrannie d'une majorité unitaire ». Comp. enfin et surtout : E. Laboulaye, *L'État et ses limites*, 5ᵉ édit., Paris, 1871, p. 71 et s. où l'éminent auteur voit dans la décentralisation « des garanties efficaces qui protègent l'individu contre l'administration et les majorités politiques. » *Op. cit.*, p. 72. Sur la représentation proportionnelle dans ses rapports avec la décentralisation administrative. V. notre L. IV sect. I, ch. III.

que le pouvoir central fasse exécuter les lois votées par le corps législatif de l'État, il est obligé de recourir à l'intermédiaire d'agents locaux qui souvent ne dépendent pas de lui. C'est ainsi que, « aux États-Unis, la majorité, qui a souvent les goûts et les instincts d'un despote, manque encore des instruments les plus perfectionnés de la tyrannie (1) ».

Jusqu'à ce qu'une loi, votée par le Congrès, soit exécutée, dans tous ses détails, dans le moindre comté de l'Union, elle passe par deux ou même trois collectivités politiques ou administratives plus ou moins indépendantes ; or nous pouvons dire, si l'on nous permet ces comparaisons, que c'est une loi physique, et politique à la fois, que le frottement ralentit la vitesse et amortit la violence. C'est en ce sens qu'on peut dire qu'aux États-Unis, « le pouvoir arrête le pouvoir ». A ce point de vue encore, on est obligé de constater l'infériorité des institutions françaises (2). En France, on centralise le

(1) A. de Tocqueville, *De la Dém. en Amérique*, éd. Brux., 1840, t. III, p. 2. La décentralisation administrative poussée aux extrêmes pourrait bien devenir une cause d'oppression de la minorité par la majorité locale. Mais, sur ce point encore, la loi américaine s'est montrée prévoyante : les conseils municipaux ne possèdent pas toujours le droit de prendre des décisions à la simple majorité absolue des suffrages ; on exige, pour des mesures importantes, pour le vote d'un emprunt par exemple, la majorité graduée. V. De Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. I, p. 105 (*le rôle des minorités*).

(2) C'est l'œuvre de Napoléon, ou plutôt ce dernier a confirmé l'œuvre de l'ancien régime. « On n'a jamais fait une plus belle caserne... dans cette caserne philosophique nous vivons depuis quatre vingts ans. » Taine, *Les origines de la France contemporaine, la Révolution*, t. III, 13e éd., p. 635. Sur ce que peut devenir une République démocratique et centralisée au point de vue politique et administratif, « dans un pays où le pouvoir d'un seul » a détruit les libertés politiques et administratives, V. A. de Tocqueville, *De la Dém. en Amérique*, éd. de Bruxelles, 1840, t. III, p. 3 (ch. VIII du

pouvoir, et on tend à unifier la majorité ; aux États-Unis, on répartit le pouvoir et on cherche à disperser la majorité.

La division du pouvoir entraîne naturellement la division, la disparition même de la responsabilité (1). Mais peut-on raisonnablement parler de responsabilité dans une démocratie, sous un souverain collectif (2) ? L'irresponsabilité politique dans une démocratie, c'est la puissance des faits déjouant les dispositions du droit ; la responsabilité d'un monarque, c'est l'impuissance des fictions juridiques, démenties et réduites à néant par la logique impeccable des faits.

Voyons maintenant le second point que nous avons annoncé : la distinction entre la constitution et la loi (3), et sa sanction juridique confiée aux tribunaux.

Les américains, à la différence des anglais, ont voulu

t. II, de la *Dém. en Am.* dans les *Œuvres* de A. Tocqueville, 6e éd., Paris, 1874).

(1) M. Woodrow Wilson, *Congressional government*, 6e éd., Boston, 1890, p. 284-290 critique vivement cet émiettement du pouvoir aux États-Unis en lui reprochant de créer une irresponsabilité complète.

(2) De Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. I, p. 112.

(3) Cette distinction est très nettement dégagée par Aristote, *Politique*, L. IV, c. I, § 5 : « Πολιτεία μέν γὰρ ἐστι τάξις ταῖς πόλεσιν ἡ περὶ τὰς ἀρχὰς, τίνα τρὸπον νενέμηνται. καὶ τί τὸ κύριον τῆς πολιτείας, καὶ τί τὸ τέλος ἑκάστοις τῆς κοινωνιάς ἐστί. Νόμοι δὲ κεχωρισμένοι τῶν δηλούντων τὴν πολιτείαν, καθ᾽ οὓς δεῖ τοὺς ἄρχοντας ἄρχειν καὶ φυλάττειν τοὺς παραβαίνοντας αὐτούς. » [La constitution d'un État c'est l'organisation des magistratures, la répartition des pouvoirs, la détermination du souverain dans l'État et du but spécial de l'association politique. *Les lois, au contraire, distinctes de celles qui caractérisent l'État, des principes essentiels de la constitution, sont la règle d'après laquelle les magistrats doivent exercer le pouvoir et punir ceux qui violent les lois.*] Comp. *ib.*, c. III, § 3 : « Πολιτεία ἡ τάξις τῶν ἀρχῶν ἐστι ». [La constitution est l'établissement et la répartition des pouvoirs, des magistratures.]

prendre des précautions contre l'omnipotence des assemblées législatives ; le peuple, d'après l'esprit des institutions américaines, est souverain, mais ses représentants ne peuvent et ne doivent avoir que des pouvoirs limités (1). Les américains ne se sont pas contentés de la « voix publique » comme frein des assemblées législatives (2) ; ils ont voulu garantir la liberté, les droits des minorités, contre la tyrannie des Chambres, contre « la voix publique » elle-même, qui n'est autre chose que la voix de la majorité. Ni le Congrès, ni les assemblées législatives des États particuliers ne peuvent légiférer sur toute matière, ni porter atteinte aux droits individuels garantis par les constitutions. Le pouvoir législatif ne peut se mouvoir que dans un cercle plus ou moins restreint, limité par la constitution fédérale, et, en ce qui concerne les assemblées législatives des

(1) De Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. I, p. 215. ch. VIII *des limites du pouvoir législatif*). Sur l'opposition de la doctrine américaine et de la doctrine anglaise, V. Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, Boston 1890, t. II (*government*), p. 32 et Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, éd. 1897, p. 37.

(2) Bentham, dans ses *sophismes politiques*, après avoir constaté l'inefficacité pratique de la déclaration des droits de 1789, ajoute : « Peut-elle servir à limiter le pouvoir du corps législatif ? Si elle pouvait le faire, *ce serait un mal*. *Toute limite est inutile et dangereuse*. Dans un pays où l'on se propose de donner de l'influence au peuple, où on lui donne le droit d'élire ses représentants, le droit de s'assembler, de présenter des pétitions, *on a fait tout ce que la nature de la chose permet* pour prévenir les abus de l'autorité législative. *La voix publique chez un peuple libre qui élit librement ses députés, est le véritable frein de l'assemblée nationale.* » J. Bentham, *Tactique des assemblées législatives, suivie d'un traité des sophismes politiques*, éd. E. Dumont, 2e éd. Paris, 1822, t. II, p. 267. V. en sens contraire Th. Jefferson, ci-dessus, p. 304. Si « la voix publique » fait cause commune avec l'assemblée nationale, est-ce à dire que « toute limite est inutile et dangereuse » ? N'y a-t-il donc pas une minorité dans toute société ?

États, par les constitutions particulières. Ces dernières contiennent des dispositions non seulement sur des matières qui en Europe font partie de la simple législation, mais encore sur de vraies matières gouvernementales ou administratives (1). « Une cause importante, dit M. G. Jellinek (2), de l'hypertrophie (*sic*) de la législation constitutionnelle a été sans doute la considération envers les minorités parlementaires. »

Les américains distinguent donc soigneusement la volonté « permanente » de la volonté « occasionnelle » de la Nation (3). Ils exigent, pour la manifestation de

(1) G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 446. Voici, à titre d'exemple, le paragraphe 7 de l'article III (*Législation*) de la *Constitution de l'État de Pennsylvanie* du 16 décembre 1873 : « L'assemblée générale ne peut faire aucune loi locale ou spéciale pour l'un des objets ci-après énumérés : pour autoriser la création, l'extension ou la restriction d'obligations ; pour changer les noms de gens ou de lieux ; pour dessaisir une juridiction dans une affaire civile ou criminelle ; pour autoriser le tracé, l'ouverture, la modification ou le maintien de routes, de grands chemins (highways), de rues ou d'allées ; pour établir des bacs ou des ponts... pour statuer au sujet de cimetières... pour autoriser l'adoption ou la légitimation d'enfants... pour fixer le taux de l'intérêt ; pour réglementer le travail, les métiers, les mines ou manufactures... » etc., etc. V. Dareste, *Les Constitutions modernes*, 2e éd., t. II (1891), p. 417-419.

(2) *Das Recht der Minoritäten*, *Zeitschrift für das Privat-und öff. Recht* (1898), p. 447. Cette cause n'est sans doute pas la seule, ni la plus décisive d'après nous. Il faut y ajouter : la représentation inexacte des électeurs, par suite du procédé électoral majoritaire qui aboutit à l'exclusion de la minorité, alors que cette dernière participe au referendum constitutionnel ; l'incapacité et la mauvaise composition des assemblées législatives des États particuliers et la méfiance du peuple qui en résulte (V. Jellinek, *loc. cit.*, p. 446) ; l'introduction *indirecte*, grâce à la *constitutionnalisation* de certaines matières, du referendum *législatif* sous les apparences d'un referendum constitutionnel (M. Larnaude à son cours) ; la volonté enfin, souvent manifestée, de soustraire une loi « aux attaques » des juges (Jellinek, *loc. cit.*, p. 446).

(3) William W. Crane et Bernard Moses, *Politics, An introduction to*

la première, des conditions et des garanties spéciales, qui la mettent au-dessus de la pseudo-volonté nationale exprimée par la simple majorité (1); s'ils écoutent toujours la vraie volonté, la vraie opinion publique, ils se refusent souvent à se soumettre à la « voix publique » (2), aux caprices de la majorité. « La Constitution limite les caprices, mais non la volonté du peuple », suivant le mot de M. Lawrence-Lowell (3). L'existence des constitutions, supérieures aux lois ordinaires, constitue donc aux États-Unis une puissante garantie des droits des minorités, une simple majorité ne pouvant pas, au delà d'une certaine limite, opprimer la minorité.

Une loi, aux États-Unis, peut, par conséquent, être *illégale*, si elle est contraire à la constitution fédérale ou particulière (4).

the Study of comparative constitutional law, New-York, 1889, p. 217. Sur l'importance d'une constitution supérieure à la volonté arbitraire de la majorité, V. Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain, première série, politique*, Paris, 1873 (*de la représentation proportionnelle des minorités*, 1864).

(1) Sur ces conditions, v. ci-dessus, p. 323 et s.

(2) Bentham, ci-dessus, p. 332.

(3) « A constitution limits the whim, not the will of the people. » Lawrence Lowell, *Oscillations in Politics* dans les *Annals of the american Academy of political and social science,* juillet 1898, p. 97. Cet auteur voit dans les limitations constitutionnelles un puissant remède, ou plutôt un puissant préventif, contre les maux causés par « les oscillations politiques ». La constitution place certaines matières importantes à l'abri des changements et des caprices de la majorité; ces matières ne peuvent être modifiées que par une autorité plus considérable qu'une majorité de parti (a party majority).

L'auteur conclut: « La tendance vers les oscillations politiques dans une démocratie montre la valeur toujours grandissante des limitations constitutionnelles. »

(4) En Angleterre, au contraire, une loi régulièrement votée par le parlement ne peut jamais être *illégale*. Le parlement peut, par un *Act of indemnity,* rendre légal n'importe quel acte commis con-

Telle est la théorie; elle serait sans aucune importance pratique si les américains n'avaient pas établi un recours juridique au profit des citoyens lésés par une loi inconstitutionnelle (1). En France aussi on distingue la constitution de la loi, on a même eu des textes « supra-constitutionnels »; mais par suite de l'absence d'une sanction juridique, ils sont restés lettre morte (2). La mino-

trairement aux lois, et « réhabiliter » n'importe quel fonctionnaire. Sur la définition de l'Act of indemnity, v. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, éd. 1897, p. 47.

(1) W. Willoughby, *The Supreme court of the United States, its History and influence in our constitutional System*, Baltimore, 1890, p. 33, considère la Cour suprême comme « l'instrument qui rend effectives les limitations constitutionnelles ».

(2) V. ci-dessus, p. 266, et Boutmy, *Études de dr. constitutionnel* (1888), p. 295-300; Jellinek, *Das Recht der Minoritätem, passim*. Depuis la constitution du 3 sept. 1793 jusqu'à celle du 22 frimaire an VIII, toutes les constitutions françaises étaient précédées d'une *déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (v. Léon Duguit et H. Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France*, Paris, 1898); elles contiennent toutes aussi *des garanties des droits* (v. Esmein, *Dr. const.*, p. 384 et s.). La constitution de l'an VIII ne contient que des *garanties des droits* (v. titre VII, *dispositions générales*; Dug. et Mon., *op. cit.*, p. 127). La constitution du 4 nov. 1848 reprend l'ancienne tradition ; elle contient une *déclaration des droits* (V. *Préambule*, Dug. et Mon., *op. cit.*, p. 233), et des *garanties des droits* (ch.II de la constitution, Dug.et Mon., p. 334 et s.). L'art. 1 du titre I de la constitution du 14 janvier 1852 « confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français ». (V. dans Dug. et Mon., *op. cit.*, p. 274.) Les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent ni déclaration, ni garanties des droits. On admet cependant que les dispositions des anciennes constitutions, qui ne se rattachent pas au régime politique déchu, restent en vigueur mais seulement comme *lois ordinaires*, en tant, bien entendu, qu'elles n'ont pas été explicitement ou implicitement abrogées par des lois postérieures (*Sic* : Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 409 et s., exemple typique : l'art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII, comp. dans le même sens : S. Brie, *Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs*; *Staatsrechtliche Erörterungen*, Breslau, 1893, p. 20-21. Le professeur allemand est du même avis que M. Esmein). *Il en résulte qu'aujourd'hui il serait*

rité n'a jamais trouvé de protection légale sérieuse en France ; aux États-Unis elle trouve cette protection auprès du pouvoir judiciaire. Il ne faudrait pas croire que

presque impossible de trouver une loi, régulièrement votée par les deux Chambres, contraire aux lois constitutionnelles de 1875, *étant donné qu'elles ne garantissent pas de droits individuels et qu'une loi ordinaire ne peut pas être contraire, juridiquement parlant, à une loi antérieure en date*. La question de la constitutionnalité des lois, dans le sens américain, pouvait cependant se poser pour les lois votées sous les constitutions antérieures. La doctrine française refuse aux tribunaux un pareil droit en vertu du « principe » de la séparation des pouvoirs (sens français). La protection des citoyens contre les lois inconstitutionnelles n'a jamais été une préoccupation sérieuse en France. On connaît la *jurie constitutionnaire* de Sieyès, qui devint le *Sénat conservateur* de l'an VIII (art. 21) : « Le Sénat conservateur maintient *ou annule* tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le tribunat ou par le gouvernement. » Mon. et Dug., *op. cit.*, p. 121 ; M. A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, Paris, 1891, appelle cette disposition constitutionnelle « une lueur de bon sens ». Le Sénat organisé par la constitution du 14 janvier 1852 était proclamé « le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques ». (Art. 25 de la const., v. dans Dug. et Mon., p. 277 ou *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, recueillies par E. Laferrière, revues par A. Batbie, Paris, 1869.) Il n'était pas une seconde Chamvre législative ; il n'était investi que « d'un pouvoir d'ordre constituant, auquel se rattachait l'examen de la constitutionnalité des lois ». Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. I (1897, 7e éd.), p. 19 ; comp. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 1re éd., Paris, 1861, t. I, p. 70 ; Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Paris, 1865, t. I, p. 3 ; Laboulaye, *L'État et ses limites*, 5e éd., Paris, 1871, p. 244 ; Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, v. la 4e éd., Paris, 1869, t. I, p. 8 et s. ; Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, 3e éd., Paris, 1868, t. I, p. 67 ; Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, 1887, p. 229-230, etc., etc. L'art. 26 de la constitution du 14 janvier 1852 était ainsi conçu : « Le Sénat s'oppose à la promulgation : 1° des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté individuelle » etc., et l'art. 29 : « Le Sénat, maintient ou *annule* tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés pour la même cause, *par les pétitions des citoyens*. » En théorie donc le Sénat avait

ce rôle du pouvoir judiciaire en Amérique tient à la forme fédérale de l'État. Le pouvoir judiciaire, cela est vrai, sert d'arbitre entre les droits de l'État fédéral et

« une puissance sans bornes qu'on ne peut guère comparer qu'au veto des tribuns de Rome ». Laboulaye, *L'État et ses limites*, 5e éd., p. 242 (*Le droit de pétition suivant la Constitution de* 1852), comp. p. 244, *tout* citoyen, non seulement le citoyen lésé, avait le droit de saisir le Sénat ; ce dernier pouvait *annuler* l'acte inconstitutionnel, mais non le remplacer, il n'agissait pas comme une Cour d'appel, mais « comme une espèce de cour de cassation ». Serrigny, *Traité de l'organ. de la comp. et de la proc. en mat. contentieuse administrative* (1865), t. I, p. 3. Il avait donc des pouvoirs de beaucoup plus étendus que ceux des tribunaux américains d'aujourd'hui (v. *infrà*, p. 339.). Mais, en fait, tout le monde connaît le rôle effacé et passif joué par le Sénat du second empire. V H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., 1894, p. 551 et s. Nous ne voulons pas comparer le noble peuple de France à l'empire ottoman, mais qu'il nous soit permis de rapprocher deux textes pour mieux faire ressortir leur inanité. *La Constitution ottomane* promulguée le 7 *zilhidjé* 1293 (23 décembre 1876) [*Annuaire de législation étrangère*, 6e année, 1876, p. 707-728] dans son article 64 disposait : « Le Sénat examine les projets de loi ou de budget qui lui sont transmis par la Chambre des députés. Si, dans le cours de l'examen d'un projet de loi, le Sénat relève une disposition contraire aux droits souverains de Sa Majesté le Sultan, *à la liberté* (sic), à la Constitution, etc., etc., ou *aux bonnes mœurs* (*sic*), il le rejette définitivement.» N'est-ce pas une parodie de l'art 26 de la Constitution du 14 janvier 1852 ? C'est bien, pourtant, la traduction fidèle du texte officiel turc. Pour revenir à la France civilisée et civilisatrice, nous devons regretter l'absence de véritables garanties constitutionnelles, comme on en trouve aux États-Unis. M. Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, t. III (*du pouvoir judiciaire*), p. 479, appelle la Constitution des États-Unis : « Une arche sainte où le peuple a déposé ses libertés » ; parlant de la constitution française l'éminent auteur dit : « Qu'est-ce que la Constitution ? c'est un mot. » Les américains, dans leur bon sens pratique, considèrent les pouvoirs publics français comme illimités, comme en Angleterre. « The French government », dit M. Burgess, *Pol. sc. and comp. const. Law*, t. II, p. 22, « is practically unlimited representative government », comp. p. 17 sur le gouvernement des États-Unis : « The government of the United States is limited representative government. » M. Wilson, *The State, Elements of historical and practical politics*, Boston, 1895, p. 201, s'exprime

ceux des États particuliers (1) ; mais la preuve qu'il n'y a pas là une institution inhérente à la forme fédérale de l'État, c'est qu'en Suisse il n'existe rien de pareil (2);

ainsi : « La France, comme l'Angleterre, investit son parlement d'une souveraineté complète, ainsi que d'un pouvoir discrétionnaire sur ses actes. La principale différence entre les deux cas consiste en ce que le parlement anglais peut exercer tous ses pouvoirs d'après la même procédure ordinaire, tandis que les Chambres françaises, en ce qui concerne les lois fondamentales, sont soumises à certaines limitations de procédure dans l'exercice de leur souveraineté. » V. cependant les dispositions de la loi du 14 août 1884 *portant révision partielle des lois constitutionnelles*, art. 2, sur la forme républicaine du gouvernement (Dug. et Mon., *op. cit.*, p. 338).

(1) W. Crane et B. Moses, *Politics, an introduction to the Study of comparative constitutional Law*, New-York, 1889, p. 199.

(2) Il y a bien un *Tribunal fédéral* en Suisse (*constitution fédérale du 29 mai* 1874, ch. II, § IV (*Tribunal fédéral*), art. 106-114), chargé de connaître « des différends *de droit civil* : 1. Entre la Confédération et les cantons ; ... 3. Entre cantons, etc. etc. » (art. 110). Mais on ne saurait jamais le comparer à la Cour suprême des États-Unis : « Le Tribunal fédéral n'a pas à s'inquiéter du caractère constitutionnel d'une loi ou d'un arrêté de portée générale qui a été voté par l'assemblée fédérale, pas plus qu'il n'a à s'occuper d'un traité ratifié par ce corps. Il est obligé par la constitution d'accepter ces lois et arrêtés et de les appliquer dans les cas qui lui sont soumis. » Sir Francis Ottiwell Adams et C. D. Cunningham, *La confédération suisse*, édition française par H. Loumyer, Bâle, 1890, ch. XIX, *Comparaison entre les institutions politiques de la Suisse et des États-Unis*, p. 295. La raison de cette différence avec les États-Unis, donnée par ces auteurs, ne nous paraît pas exacte, étant donné que le peuple n'intervient pas *toujours* et que la constitution peut être au-dessus de la majorité des citoyens. Voici comment ils cherchent à justifier cette différence : « La raison en est claire (?). Les mesures qui ont été préparées par le conseil fédéral, votées par l'Assemblée et adoptées par le peuple avec ou sans referendum (*sic*), ont reçu ainsi la sanction du peuple suisse. Le Tribunal fédéral n'a donc qu'à s'incliner devant la décision du peuple et regarder ces mesures comme constitutionnelles et inviolables. » *Loc. cit.* Comp. ce qu'écrivait déjà en 1843 A. Cherbuliez, *De la démocratie en Suisse*, L. III, ch. V (*De l'omnipotence du Grand Conseil*), t. II, p. 40 : « La position du juge, en Suisse, le condamne irrévocablement à n'être

et qu'en France, État unitaire, on a essayé d'organiser quelque chose d'analogue, sans aucun succès d'ailleurs. La Haute Cour d'État du Royaume de Saxe est érigée par la constitution du 4 septembre 1831 en interprète officiel de la constitution (1). Ce ne sont là que des cas isolés sans importance et presque complètement négligeables à notre point de vue, c'est-à-dire à celui de la protection des minorités. Attachons-nous donc exclusivement à la doctrine et la pratique américaines.

Les tribunaux américains peuvent juger *la constitutionnalité des lois* qu'il s'agit d'appliquer dans une affaire *déterminée* ; et, s'ils trouvent la loi contraire à la constitution fédérale ou à celle de l'État particulier, ils ont le droit de ne pas *appliquer* la loi inconstitutionnelle *dans l'affaire dont ils sont saisis* (2).

que l'humble interprète des actes de l'Assemblée souveraine, *quels qu'ils soient.* »

(1) « Si l'interprétation d'un point particulier de la constitution présente quelque difficulté, et si l'accord ne peut s'établir à cet égard entre le gouvernement et les États, les motifs à l'appui et à l'encontre de chaque système sont soumis à la Haute Cour d'État, qui tranche le débat. La sentence rendue est réputée interprétation authentique et obligatoire. » *Constitution du 4 sept.* 1831, art. 153 (Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 246, 2e éd.). *Les États*, en Saxe, sont les deux Chambres législatives du Royaume. V. Lenthold, *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen*, Freiburg, 1884 (collection Marquardsen, II, II), p. 221 sur le rôle de la Haute Cour d'État (*der Staatsgerichtshof*). La Haute Cour d'État sert « à protéger judiciairement la Constitution. » (Zum gerichtlichen Schutze der Verfassung). Mais elle ne peut pas *faire la loi*, statuer *in genere* et pour l'avenir. V. Lenthold, *op. cit.*, p. 197, note 1.

(2) Sur les conditions exigées pour l'exercice de ce droit-devoir et sur la pratique américaine en général, v. comme ouvrages français : A. de Tocqueville, *De la dem. en Amérique*, éd. de Brux., 1840, t. I, p. 174 s. (ch. VI *du pouvoir judiciaire aux États-Unis, et de son action sur la société politique*) ; duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1889, t. II, p. 187 et s. (ch. XX, *Le pouvoir judiciaire est-il l'arbitre suprême ?*); A. de Chambrun, *Droits et liber-*

Tous les tribunaux de la République américaine peuvent examiner la constitutionnalité des lois ; la Cour suprême des États-Unis ne mérite le titre de « the guardian of the constitution », qu'en ce qu'elle est « la cour d'appel, devant laquelle les parties peuvent porter les causes mêlées à des questions constitutionnelles, en vue d'une décision finale » (1).

Étant donné ce rôle, si important et si utile, du pouvoir judiciaire aux États-Unis, les auteurs américains ont raison de considérer ce dernier comme « un grand *pouvoir* politique », distinct des autres qui exer-

tés aux États-Unis, Paris, 1891, p. 290 et s. Les tribunaux américains n'ont pas le droit d'*annuler d'office* les lois inconstitutionnelles. En France, au contraire, sous l'ancien régime, « l'intervention des juges était préventive, et par suite indiscrète et exagérée. » (de Noailles, *op. cit.*, t. II, p. 197.) Voilà pourquoi la Révolution proclama la séparation des pouvoirs *contre* les anciens parlements surtout : « Les tribunaux ne peuvent, ni *s'immiscer* dans l'exercice du Pouvoir législatif, ou *suspendre* l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives. . » Constitution du 3 sept. 1791, titre III, ch. V (*Du pouvoir judiciaire*). art. 3. Dug. et Mon., *op. cit.*, p. 27, v. enfin Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, traduction française, p. 303 et suiv.

(1) Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 252. M. Bryce critique l'expression : « power of annulling an unconstitutional statute. » « C'est un devoir plutôt qu'un droit, dit-il, incombant à la plus humble cour de justice d'un État particulier (on the humblest State court) aussi bien qu'à la Cour suprême de Washington, comp. : Brinton Coxe, *An essay on judicial Power and unconstitutional Legislation, being a commentary on parts of the constitution of the United States*. Philadelphia, 1893 et l'article-analyse de M. J. Westlake, *Judicial power in the United States* dans *the Law Quarterly Review* (de M. Fr. Pollock), vol. XI, p. 81-85, janvier 1895, v. aussi Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, 1887, p. 133 et la constitution de l'État de Californie du 7 mai 1879, art. IV, sect. 24 citée par cet auteur. V. enfin de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 143. Sur le rôle du pouvoir judiciaire aux États-Unis, v. le livre de Van Buren, l'ancien Président des États-Unis, *Inquiry into the origin and course of political parties in the United-States*, New-York, 1867 (publié par ses fils).

cent les attributions législatives ou exécutives de l'État (1). M. Willoughby va jusqu'à dire avec raison : « L'élévation du judiciaire en une branche de gouvernement, non seulement séparée des branches exécutive et législative, mais dont le pouvoir est coordonné avec le leur, a été sans doute un des grands succès de notre système politique (2). » Le pouvoir judiciaire est érigé par les constitutions américaines en « arbitre final entre la volonté permanente et la volonté occasionnelle de la nation (3) ». Quelle que soit l'origine et la base théorique de ce pouvoir, ou plutôt de ce devoir (4) des tribunaux américains (5), il faut toujours avouer que le

(1) W. Crane et B. Moses, *Politics, an introd. to the study of Compar. Const. Law*, New-York, 1889, p. 199 : « In fact it is a great political power » et p. 198 : « The judiciary, under our system, is elevated to the position of a distinct department in the constitutional system. » M. le duc de Noailles, en France, appelle, à juste titre, le judiciaire américain : « Le troisième pouvoir du gouvernement. » *Cent ans de Rép. aux États-Unis*, t. II, p. 143.

(2) W. Willoughby, *The Supreme court of the United States, its History and influence in our constitutional system*, Baltimore, 1890, p. 27.

(3) W. Crane et B. Moses, *Politics*, etc., p. 217.

(4) Bryce, *The american commonwealth*, t. I (1895), p. 252.

(5) Beaucoup d'auteurs, surtout parmi les anglais, considèrent la Cour suprême et son rôle comme « non seulement une création des plus intéressantes, mais *une création virtuellement tout originale* des fondateurs de la Constitution. » Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. franç., p. 303. L'éminent auteur reconnaît, cependant, l'influence considérable exercée sur les auteurs du *Fédéraliste* par l'*Esprit des lois* ; or Montesquieu expose le principe de *la séparation des pouvoirs* dans le L. XI, ch. VI intitulé « de la Constitution d'*Angleterre* », V. Sumner Maine, *op. cit.*, p. 306 et s. M. Taylor, *The origin and growth of the English constitution, an historical treatise*, London, 1889, p. 73, commet une erreur lorsqu'il dit : « La Cour suprême des États-Unis n'a pas de modèle dans l'histoire (has no prototype in history)... elle est la seule cour dans l'histoire qui ait jamais possédé le pouvoir de déterminer finalement la validité d'une loi nationale. » M. Taylor invoque le témoi-

jugement sur la constitutionnalité des lois aux États-Unis constitue la meilleure protection légale des minorités, en ce sens qu'il donne une importance pratique

gnage de l'auteur du *popular government*. M. E. Stevens, *Les sources de la constitution des États-Unis étudiées dans leurs rapports avec l'histoire de l'Angleterre et de ses colonies*, trad. franç., Paris, 1897, p. 189 et 194-195, combat l'opinion de Sumner Maine et prouve que le pouvoir judiciaire aux États-Unis et son rôle « proviennent directement des antécédents anglais et coloniaux. » *Op. cit.*, p. 189 et 197. M. Bryce, *The american commonwealth*, 3ᵉ éd., 1895, t. I, p. 248-249 remarque l'origine coloniale de cette institution : plusieurs parmi les colonies anglaises avaient obtenu des *chartes* de la part de la couronne qui établissaient des assemblées munies du droit de légiférer dans la colonie ; ces chartes limitaient en même temps les pouvoirs de ces assemblées coloniales ; les juges coloniaux, et les juges anglais en appel (le *Privy council*) avaient à statuer, et ils statuaient en fait, sur le point de savoir si un acte du parlement colonial était ou non conforme aux chartes concédées. « Quand les treize colonies américaines », continue M. Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 249, « proclamèrent leur indépendance en 1776, remplacèrent ces vieilles chartes par des constitutions nouvelles investissant leurs assemblées législatives respectives des pouvoirs législatifs spécifiés et limités, » les juges furent chargés de statuer sur la *constitutionnalité* des lois. V. sur ces origines historiques, Bryce, *loc. cit.*, Stevens, *op. cit.*, p. 195, A. Gourd, *Les chartes coloniales et les constitutions des États-Unis de l'Amérique du Nord*, Paris, 1885, t. II, p. 191 s. de Noailles, *Cent ans de Rép. aux États-Unis*, t. II, p. 154. V. aussi A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis, leurs origines et leurs progrès*, Paris, 1891, p. 267 s. (*Du pouvoir judiciaire dans ses rapports avec la liberté de l'homme et du citoyen*). Les tribunaux anglais eux-mêmes, pendant les XVIIᵉ et XVIIIᵉ siècles surtout, se prononcèrent pour la liberté individuelle, pour la liberté de la presse, ils décidèrent de même que « l'esclavage africain était contraire à la constitution d'Angleterre ». V. A. de Chambrun, *op. cit.*, p. 272. On a cherché à expliquer théoriquement ces attributions du pouvoir judiciaire aux États-Unis. « En Angleterre », écrit M. Bryce, *The am. commonwealth*, 3ᵉ éd., 1895, t. I, p. 251, « les juges interprètent les *Acts* du Parlement exactement comme les juges américains les *statutes* invoqués devant eux » ; ayant à statuer entre deux actes en conflit « ils préfèrent le dernier en date, parce qu'il est l'expression la plus récente de l'opinion du parlement ; » de même les juges américains doivent préférer la cons-

considérable aux garanties des droits contenues dans des constitutions à l'abri des caprices d'une majorité momentanée. D'éminents publicistes de tous les pays sont unanimes à le reconnaître (1).

titution à la loi. Comp. E. Stevens, *Les sources de la const. des États-Unis*, tr. fr., p. 195. Cette assimilation doit être repoussée. Dans le cas qui nous occupe les deux textes en conflit, la constitution et la loi, existent concurremment. Quant à la comparaison de notre cas faite par M. Bryce, *loc. cit.*, avec le cas d'une loi en conflit avec une sentence judiciaire, elle est tout à fait malheureuse. La loi n'a pas « une autorité plus grande », elle seule a de l'autorité. La seule interprétation théorique de notre question qui nous paraisse vraiment juridique est la suivante : le corps législatif est un organe direct de l'État dans une fonction déterminée : la législation *limitée* ; s'il vote des lois en dehors de ces limites fixées par la constitution de l'État, c'est un organe dépassant sa compétence légale ; il n'est plus un organe, il n'est qu'une assemblée de particuliers (V. notre L. II, ch. II) (*sic* : M. Larnaude à son cours) ; la « loi » n'existe pas aux yeux du juge, étant donné qu'elle n'a été votée que par des particuliers. C'est plutôt l'esprit que le texte de la constitution des États-Unis qui a été l'origine directe de ces pouvoirs des tribunaux. V. Esmein, *Dr. constitutionnel*, p. 417 et s., et duc de Noailles, *Cent ans de Rép. aux États-Unis*, t. II, p. 163 et notes 1 et 2. Un grand nombre de constitutions des républiques américaines, en dehors des États-Unis, reconnaissent aux tribunaux le pouvoir en question. Ce sont des constitutions calquées sur le modèle de celle des États-Unis. V. Esmein, *op. cit.*, p. 420.

(1) Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., t. II, p. 336. W. Willoughby, *The State*, p. 425, A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, t. I (éd. Brux. 1840), p. 183 : « Le pouvoir accordé aux tribunaux américains de prononcer sur l'inconstitutionnalité des lois, forme encore une des plus puissantes barrières qu'on ait jamais élevées contre la tyrannie des assemblées politiques. » Comp. Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique. Lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 110 : « Ce rôle du pouvoir judiciaire... offre aux libertés individuelles des garanties si puissantes qu'il n'en existe nulle part de semblables. » Comp. de Laveleye, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, ch. XXI. Caro, *La vraie et la fausse démocratie* : *Revue des Deux-Mondes*, juin 1870, disait que « le problème par excellence de la politique contemporaine c'est la conciliation nécessaire du droit de l'individu avec la force des majorités » ; les Américains ont cherché cette conciliation

Dans une Monarchie constitutionnelle, le monarque est placé par la constitution « au-dessus des majorités et des minorités », comme les partisans de cette forme d'État ne manquent jamais de le rappeler (1) ; il est, à lui seul un véritable « pouvoir judiciaire des autres pouvoirs », disait Benjamin Constant (2). Un pareil « pouvoir modérateur » (3) fait défaut dans la démocratie ; les

dans les *limitations constitutionnelles* et leur sanction juridique. Comp. Claudio Jannet, *Les États-Unis contemporains*, 4e éd., Paris, 1889, t. I. p. 37 ; duc de Noailles, *Cent ans de Répub. aux États-Unis*, t. I, p. 108-109 et p. 153 : « Le mérite est grand d'établir qu'entre la domination brutale du nombre, et les droits de la collectivité la plus faible, ou du simple citoyen, les tribunaux élèveront des remparts et des abris. » Comp. : *Les publicistes americains et la constitution des États-Unis* dans *le Correspondant* du 25 mai 1876. Comp. A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, Paris, 1891, p. 306. M. Carlier, *La République américaine*, t. III, p. 181, dit à tort que « le parti au pouvoir exerce parfois une intolérable oppression contre laquelle *aucun remède légal* n'est assuré » ; cela n'est pas absolument exact appliqué aux États-Unis. Ahrens, *Cours de droit naturel*, 6e éd., t. II, p. 397 voit dans le rôle du pouvoir judiciaire aux États-Unis « une forte barrière que la démocratie a érigée elle-même contre ses faiblesses et ses passions ». V. enfin Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., p. 88-89. La plus grande garantie de la liberté, d'après cet auteur, consisterait dans la coexistence de la représentation proportionnelle et du pouvoir pour les tribunaux de juger la constitutionnalité des lois.

(1) H. Ahrens, *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, 6e éd., Leipzig, 1868, t. II, p. 391, comp. H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 38 qui dit que l'omnipotence de la majorité et la poursuite de ses intérêts exclusifs trouve dans la monarchie « une digue puissante ». Comp. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893, p. 60.

(2) « Lorsque les pouvoirs publics se divisent et sont prêts à se nuire, il faut une autorité neutre qui fasse à leur égard ce que le pouvoir judiciaire fait à l'égard des individus. Cette autorité dans la monarchie constitutionnelle, c'est le pouvoir royal. Le pouvoir royal est en quelque sorte le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs. » *Réflexions sur les constitutions*, p. 8, cité par de Noailles, *Cent ans de Rép. aux États-Unis*, t. II, p. 162.

(3) « Les pouvoirs politiques reconnus par la Constitution du

américains ont confié ce noble rôle d'arbitre suprême, à la magistrature, combinant ainsi les avantages de la démocratie et ceux de la monarchie constitutionnelle.

Le pouvoir judiciaire n'a nulle part une importance aussi grande que dans une République démocratique. « La grande sauvegarde donnée aux minorités, dit Claudio Jannet (1), la plus forte barrière élevée contre les entraînements du peuple ou de ses représentants, c'est la forte organisation et l'indépendance du pouvoir judiciaire. » Si les tribunaux américains sont soustraits à l'influence de la majorité, du parti au pouvoir, la minorité devra trouver en eux une protection considérable. Mais si, au contraire, le parti qui est maître du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, domine aussi le judiciaire, s'il peut dicter, directement ou indirectement, à ce dernier ses décisions, le devoir des tribunaux d'examiner la constitutionnalité des lois, loin d'être une protection, constitue alors un danger d'oppression pour la minorité ; on frappe mieux et plus fort, quand on frappe à trois.

On sait que les juges des États particuliers sont élus par la *majorité* des citoyens, telle est au moins la règle générale ; il en résulte, en fait, que c'est la *majorité* qui juge sur la constitutionnalité des lois par l'intermédiaire

royaume de Portugal sont au nombre de quatre : le pouvoir législatif, *le pouvoir modérateur*, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. » *Charte constitutionnelle* du 29 avril 1826 du royaume de Portugal, art. 11, comp. art. 71 (titre V, *Du roi*, chapitre I, *Du pouvoir modérateur*) : « Le pouvoir modérateur est la clef de toute organisation politique, et appartient exclusivement au roi, comme chef suprême de la nation, pour qu'il veille incessamment à la conservation de l'indépendance, de l'équilibre et de l'harmonie des autres pouvoirs politiques. » (V. Dareste, *Les const. mod.*, 2e éd., t. I, p. 641 et 650).

(1) *Les États-Unis contemporains*, 4e éd., Paris, 1889, t. I, p. 37.

de ses mandataires (1). La minorité ne saurait trouver qu'une très faible protection auprès de tribunaux élus par la majorité, qui devient ainsi juge et partie.

« L'indépendance de la magistrature a une supériorité évidente dans le système fédéral, comparativement à celle des juges issus de l'élection populaire dans la plupart des États, dit M. Bryce (2) ; la magistrature fédérale elle-même, cependant, n'est pas à l'abri des attaques combinées des deux autres pouvoirs. La législa-

(1) Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 507, comp. le *New-York Herald* du 7 novembre 1898 (éd. de New-York), p. 5, A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 90 et s. et *Questions sociales et politiques*, Paris, 1893, p. 144 et s. A. de Tocqueville, *Dém. en Amérique*, éd. Brux., 1840, t. II, p. 236 ; de Noailles, *Cent ans de Rép. aux États-Unis*, t. I, p. 110 ; Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique*, t. II, p. 106, etc., etc. V. pour les détails notre L. IV, sect. I ch. II.

(2) *The american commonwealth*, 3e éd. 1895, t. I, p. 305. Comp. Woodrow Wilson, *Congressional government, a study in american politics*, 6e éd. Boston, 1890, p. 38 : « Les cours nationales sont, pour la plupart, au pouvoir du Congrès. La cour suprême même n'est pas au-dessus de son contrôle. » M. W. Wilson donne les mêmes raisons que M. Bryce : droit pour la législature d'augmenter le nombre des juges (*to dilute the constitution*) et possibilité de nommer des juges qu'on aura sous sa main. Comp. W. Crane et B. Moses, *Politics, an introd. to the study of Compar. Const. Law* (1889), p. 217 : « Le pouvoir judiciaire actuellement peut être tenu en échec par la branche législative du gouvernement. La Cour suprême ne peut pas être abolie, sa juridiction ne peut pas, non plus, être altérée ; mais le nombre des juges est sous le contrôle du Congrès... La magistrature inférieure est par là si complètement sous le contrôle du Congrès, que ce corps peut faire et défaire les cours presque à son gré. » La majorité, en un mot, peut, par l'intermédiaire de ses élus (le Congrès, au moins la Ch. des repr., et le Président des États-Unis), faire faire une « fournée de juges » comme on faisait en Angleterre des fournées de Lords (1713, menaces en 1832), ou des fournées de pairs en France (1819, 1827), afin de modifier la décision de la Chambre haute, en déplaçant sa majorité. (V. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., p. 499 et 505, chap. sur la *seconde restauration*.)

ture peut, en effet, par une loi, augmenter le nombre des juges fédéraux, car la constitution le laisse indéterminé (1), et le Président peut nommer des personnes qu'il sait être animées par des tendances politiques particulières ; il peut même, peut-être, faire décider sur des questions déterminées, dans un sens particulier. » L'hypothèse est loin d'être imaginaire ; on peut trouver

(1) « Le Président.... présentera, et nommera sur et avec l'avis et le consentement du Sénat... les juges de la Cour suprême ». *Constitution des États-Unis*, art. II, sect. II, § 2. Comp. Bryce, *The amer. commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 229. Mais la constitution ne fixe pas le nombre de ces magistrats. V. Bryce, *The am. comm.*, *loc. cit.*; « originairement ils étaient six, actuellement ils sont neuf ». L'article III, section I, § I de la constitution des États-Unis, établit la Cour suprême et l'inamovibilité des magistrats : « Le pouvoir judiciaire des États-Unis sera confié à une Cour suprême (in one *supreme Court*) et à telles cours inférieures que le Congrès pourra de temps en temps créer et établir. Les juges de la Cour suprême et des cours inférieures conserveront leur place (their offices) *tant que durera leur bonne conduite* (*during good behaviour*) et ils recevront pour leurs services, à des époques fixes, une indemnité qui ne pourra être diminuée pendant la durée de leurs fonctions (*which shall not be diminished during their continuance in office*). » Voilà les seules garanties établies par la Constitution. L'expression *during good behaviour* (tant qu'ils se comportent bien), est la formule de l'inamovibilité ; c'est la traduction de la vieille expression latine : *Quamdiu se bene gesserint* opposée au *durante bene placito*, c'est-à-dire au « durant notre bon plaisir ». (v. Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., p. 88.) C'est l'inamovibilité qui a permis à des magistrats comme John Marshall, « le premier, le plus grand de tous les magistrats américains » (A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, p. 272), de jouer le rôle considérable qu'on connait. Les auteurs du *Fédéraliste* voyaient dans l'inamovibilité des magistrats une « excellente barrière contre les empiétements et l'oppression du corps représentatif » : « The standard of good behaviour », lit-on dans *the Federalist*, n° LXXVIII, éd. citée, p. 483, « for the continuance in office of the judicial magistracy, is certainly one of the most valuable of the modern improvements in the practice of government. In a monarchy it is an excellent barrier to the despotism of the prince ; *in a republic it is a no less excellent barrier to the encroachments and oppressions of the representative body.* »

des exemples historiques d'une décision de la Cour suprême modifiée par l'accord du Président et du Congrès. M. Woodrow Wilson cite à cet égard un exemple curieux et qui montre combien la garantie judiciaire est souvent inefficace (1). En décembre 1869 la Cour suprême des États-Unis rendit une décision fondée sur l'inconstitutionnalité d'une loi votée par le Congrès ; au mois de mars suivant, un siège étant devenu vacant et un autre ayant été créé pour la circonstance, le Sénat fit comprendre au Président des États-Unis qu'aucune nomination de juge défavorable à la loi en question ne serait confirmée par lui ; deux juges en conformité de sentiments avec le parti dominant furent nommés par le Président ; leur nomination fut confirmée par le Sénat, la majorité hostile de la Cour fut ainsi déplacée, devint la minorité, et l'ancienne jurisprudence fut, par conséquent, renversée. Cet exemple suffit pour montrer que la minorité n'est pas toujours à l'abri de la tyrannie d'une majorité qui viole la constitution. « On aurait à signaler, dit M. le duc de Noailles (2), bien des exemples semblables dans les annales judiciaires de l'Amérique, surtout parmi les juges locaux, depuis que l'élection les a transformés en politiciens. » Ce n'est pas à dire, pourtant, que les tribunaux américains soient toujours à la remorque de majorités oppressives ; on peut facilement trouver des exemples de véritable protection judiciaire de la minorité contre la majorité (3).

(1) W. Wilson, *Congressional government*, 6e éd., Boston, 1890, p. 38.

(2) *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1889, t. II, p. 152-153. V. *loc. cit.* un exemple curieux dans le Connecticut.

(3) « Au mois de mars 1867, il s'agissait de reviser la constitution de 1846 (de l'État de New-York). La législature de New-York vota que des délégués à une Convention constitutionnelle seraient choisis par les électeurs de l'État, mais qu'avant de déposer leurs votes, ces

On doit seulement reconnaître, avec M. Woodrow Wilson (1), que ce pouvoir des tribunaux n'est véritablement garanti que dans des époques de paix politique, quand les partis ne sont pas sous l'empire de la passion ou sous l'influence de majorités irrésistibles. Ce qui revient à dire que c'est au moment où la minorité a le plus grand besoin de protection que celle-ci lui fait défaut ; tant il est vrai, comme nous disions dans notre chapitre précédent, que, dans une démocratie, la majorité est fatalement omnipotente, et la minorité plus ou moins opprimée.

électeurs déclareraient sous serment qu'ils avaient soutenu la cause de l'Union, de 1861 à 1865 ; ceci atteignait bon nombre d'électeurs de l'État de New-York, et les eût obligés à ne pas voter. La question fut portée devant le tribunal de la ville de Syracuse ; un électeur allégua qu'il avait été ainsi privé du droit de suffrage ; il actionnait en justice le membre du bureau qui avait exigé de lui le serment. L'action, une fois engagée, suivit son cours avec des résultats divers ; elle passa ainsi par toutes les filières jusqu'à la décision suprême de l'affaire par la cour des appels de l'État. Devant cette cour, la question fut discutée sous toutes ses faces. La cour rendit alors l'arrêt par lequel elle annulait (n'appliquait pas) la loi comme contraire aux droits garantis au citoyen par la constitution, et, par conséquent, comme inconstitutionnelle. » A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, p. 162, comp. d'autres exemples *op. cit.*, p. 275 et suiv. La Cour suprême des États-Unis enleva, il y a quelques années, tout effet à des « gerrymander » organisées par la législature de l'État de Wisconsin dans le but de rendre inefficaces les votes des citoyens du parti en minorité (v. notre L. I, section II, ch. I). V. E. Alden, *The World's representative assemblies of to-day ; a study in comparative Legislation*, Baltimore, 1893 (*Johns Hopkins university studies in Historical and Political science*, 11ᵉ série II), p. 20. Les tribunaux américains ont souvent, pendant ces dernières années, jugé inconstitutionnelles des lois sur le repos du dimanche, la limitation légale de la journée du travail, etc., etc. V. *Bulletin of the department of Labor*, I, Washington, 1896, p. 670, 673, II, 1897, p. 180, 520, d'après M. G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten : Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, vol. XXV (1898), p. 451.

(1) *Congressional government*, Boston, 1890, 6ᵉ éd., p. 40.

« Le pouvoir populaire (1) », le referendum ou le veto populaires, peuvent être considérés, bien que cela paraisse paradoxal de prime abord, comme des institutions servant de frein à l'omnipotence de la majorité. L'expérience montre, en effet, aussi bien aux États-Unis qu'ailleurs, qu'une majorité parlementaire est souvent portée à aller plus loin qu'une majorité populaire. Dans un referendum en outre c'est la majorité *réelle* du corps des citoyens qui décide, la minorité prenant une part *effective* au vote. Le peuple aux États Unis s'est très souvent montré plus conservateur et plus respectueux des droits des minorités que la majorité de ses élus (2) ; voilà pour-

(1) M. E. Larnaude, *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 548, compte rendu de l'étude de M. Hershey, *Die Kontrole über die Gesetzgebung in der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Glieder*. Le corps des citoyens, d'après nous, n'est qu'un « organe », un « pouvoir », si l'on veut, de l'État. V. notre L. II, ch. II.

(2) Sur le rôle conservateur et modérateur du referendum, notamment en Amérique, v. Bryce, *The American commonwealth*, 3ᵉ éd., 1895, t. I, p. 471 ; Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 328-329 et son article : *Oscillations in Politics* dans les *Annals of the Amer. Acad. of polit. and social science*, juillet 1898 ; Samuel Moffett, *The constitutional Referendum in California* dans la *Political science Quarterly*, vol. XIII (mars 1898), p.15 : « Le conservatisme caractérise la législation par referendum, en Californie. » V. aussi Dana Durand, *Political and municipal legislation in 1897* dans les *Annals of the Am. Acad.*, etc., mars 1898 ; E. Oberholtzer, *The Referendum in America* (*Publications of the University of Pennsylvania*), Philadelphia, 1893, *passim* et l'article-analyse de M. Saleilles dans la *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 342 et s. V. enfin Brissaud, *Le referendum en Suisse* dans la *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, t. XII (1888), p. 424 ; Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*, Paris, 1896, *passim*. V. ci-dessous sect. II, ch. I, les études de MM. Deploige, N. Droz, Hilty, Naville, etc., etc. M. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2ᵉ éd., Paris, 1894, p. 453, parlant du veto populaire organisé par l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 (art. 56-60, *de la formation de la loi*), dit : « Qu'est-ce encore que tout cela sinon une organisation très typique de la pondération ? Le pays tout entier est considréé comme une vaste Chambre haute. »

quoi nous pouvons considérer le referendum en Amérique comme un pouvoir modérateur au même titre que le veto des pouvoirs exécutif et judiciaire (1), et dire avec M. R. Saleilles (2) que « ce procédé est encore le rempart le plus solide que l'on ait pu trouver à l'encontre de certains assauts qui menacent plus encore la société elle-même que le gouvernement ».

Tels sont les principaux obstacles légaux que rencontre l'omnipotence de la majorité aux États-Unis. Le plus puissant frein qu'on puisse donner à la tyrannie de la majorité : la représentation des minorités ou l'élection proportionnelle, n'a reçu jusqu'ici qu'une application fort restreinte aux États-Unis (3).

De tous ces *freni quibus summa potestas temperatur* (4) aux États-Unis, il n'y en a pas un seul qui existe véritablement en France. S'il y a des personnes s'imaginant que la démocratie française peut se passer de ces mesures salutaires ou d'autres mesures analogues, nous répondrons, avec E. de Laveleye (5), que « nulle forme de gouvernement n'exige plus de limitations *de toute*

(1) « La Constitution helvétique, descendant jusqu'aux couches profondes de la nation, a cherché ses garanties contre les assemblées dans l'approbation ou le veto populaire direct. La Constitution américaine, remontant les degrés de la hiérarchie gouvernementale, a demandé jusqu'ici les siennes au veto des pouvoirs exécutif et judiciaire. » Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis* (1889), t. I, p. 253. Si le referendum est autrement développé et répandu en Suisse, il ne faudrait pas croire qu'il est rare en Amérique. V. note précédente.

(2) *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 350.

(3) V. notre L. IV sect. II.

(4) Claudii Sesellii, *De monarchia Franciae sive de Republica Galliae et regum officiis libri duo*, Johanne Sleydano interprete. Lugduni Batavorum, MDCXXVI. V. ci-dessus notre intr. hist., p. 253.

(5) *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II, L. VIII, ch. XV (*De l'omnipotence des majorités*), p. 39.

sorte, parce que nulle n'est plus portée aux excès et plus sujette aux entraînements ».

Les américains peuvent se flatter (1) d'avoir tiré profit, plus qu'aucun autre peuple, de cette profonde vérité psychologique observée déjà par le plus grand de tous les philosophes politiques, par Aristote : « Il convient, il est utile, d'être dépendant et de ne pouvoir se livrer à tous ses caprices ; car l'omnipotence de la volonté individuelle ne saurait être une barrière contre les vices que chaque homme porte en soi (2). »

Les américains se sont appliqués, autant que cela est possible dans une démocratie, à restreindre la pure loi de la majorité (3). Et, si l'on admet avec W. Roscher que la sécurité des minorités est le meilleur signe de l'existence de la vraie liberté chez un peuple (4), on doit reconnaître que la constitution des États-Unis est à ce point de vue là un véritable chef-d'œuvre (5).

Nous avons essayé de montrer ce qu'est devenue dans la démocratie moderne l'omnipotence de la majorité, malheureux legs d'une malheureuse période révolutionnaire. Voyons maintenant les tristes effets de la loi majoritaire appliquée dans un domaine qui n'est pas le sien, aux élections.

(1) M. W. Willoughby, *An examination of the nature of the State, a study in Political philosophy*, New-York, 1896, p. 425, énumère, avec une certaine fierté nationale qu'on ne saurait lui reprocher, les différents freins de la constitution de son pays.

(2) « Τὸ γὰρ ἐπανακρέμασθαι καὶ μὴ πᾶν ἐξεῖναι ποιεῖν, ὅ, τι ἂν δόξῃ, συμφέρον ἐστίν · ἡ γὰρ ἐξουσία τοῦ πράττειν, ὅ, τι ἂν ἐθέλῃ τις, οὐ δύναται φυλάττειν τὸ ἐν ἑκάστῳ τῶν ἀνθρώπων φαῦλον. » Aristote, *Politique*, L. VI, c. II, § 4.

(3) G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 447.

(4) « Das beste Zeichen dass ein Volk wirklich frei, ist die Sicherheit der Minoritäten. » Roscher, *Umriss zur Naturlehre der Demokratie*. Leipzig, 1890, ch. VII (*Verfall der demokratie und Mittel dagegen*).

(5) « The american constitution is the most wonderful work. » V. *suprà*, p. 68.

SECTION II

LE PROCÉDÉ ÉLECTORAL MAJORITAIRE ET LA ΠΑΡΕΚΒΑΣΙΣ DE LA DÉMOCRATIE MODERNE (1).

« La Constitution n'est autre chose que la répartition du pouvoir attribué à ceux qui y participent, soit en raison de leur importance, soit d'après un principe d'égalité commune (2). » Dans la démocratie dite représentative, les citoyens *élisent* les organes directs de l'État qui exercent les pouvoirs de ce dernier. Il s'ensuit que la loi qui détermine les conditions requises pour participer à la nomination de ces organes et le mode de leur désignation, est une véritable loi de répartition du pouvoir entre les citoyens ; elle est une loi fondamentale, une de ces lois qui, d'après Aristote, doivent être établies d'après la forme de l'État (3). « Comme la division de ceux qui ont droit de suffrage est, dans la république, une loi fondamentale, la manière de le donner est une autre loi fondamentale (4). » Voilà pourquoi Royer-Collard

(1) Sur le sens du mot *παρέκβασις* (Aristote) en matière politique. V. ci-dessus, p. 235.

(2) « *Πολιτεία μὲν γὰρ ἡ τάξις τῶν ἀρχῶν ἐστι · ταύτην δὲ διανέμονται πάντες ἢ κατὰ τὴν δύναμιν τῶν μετεχόντων, ἢ κατά τινα αὐτῶν ἰσότητα κοινήν.* » Aristote, *Politique*, L. IV, c. III, § 3.

(3) « *Πρὸς γὰρ τὰς πολιτείας τοὺς νόμους δεῖ τίθεσθαι.* » *Politique*, L. IV, c. I, § 5 (Les lois doivent être établies conformément aux formes d'État).

(4) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. II, ch. II (*Du gouvernement républicain, et des lois relatives à la démocratie*). Comp. : « La loi qui fixe la manière de donner les billets de suffrage est encore une loi fondamentale dans la démocratie. » *Loc. cit.* Ce sont « les divers

avait raison de dire : « Une loi électorale est une constitution (1). »

Une loi électorale peut, par conséquent, être contraire *à la nature* aussi bien qu'*au principe* de la démocratie, pour employer les termes dont s'est servi Montesquieu (2). « Or les lois ne doivent pas être moins relatives au principe de chaque gouvernement qu'à sa nature (3). » Nous allons essayer de montrer dans les deux chapitres qui suivent que la loi électorale majoritaire est contraire aussi bien à la *nature* qu'au *principe* de la forme d'État démocratique.

modes d'élire » qui préoccupaient il y a plus de cent ans Condorcet : « c'est là, » disait-il (V. *Œuvres* de Condorcet, édit. Garat et Cabanis, an IX, t. XVIII, *Fragment sur les élections*, p. 31), « ce qui décidera si nous serons gouvernés par la raison ou par l'intrigue, par la volonté de tous ou par celle d'un petit nombre. » etc. V. ci-dessus, p. 182.

(1) Cité par E. Naville, V. *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 364.

(2) « Il y a cette différence entre *la nature* du gouvernement et *son principe*, que sa nature est *ce qui le fait être tel* ; et son principe, *ce qui le fait agir. L'une est sa structure particulière, et l'autre les passions humaines qui le font mouvoir.* » *Esprit des lois*, L. III, ch. I (*Différence de la nature du gouvernement et de son principe*). M. Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 2e éd., t. II, p. 463, voit dans « cette recherche philosophique du principe des gouvernements une des innovations de Montesquieu dans la science politique ». Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques*, 9e livraison), Paris, 1849, p. 9, parlant de la distinction de Montesquieu, ajoute : « La nature de la démocratie c'est donc d'être *le gouvernement de tous.* »

(3) *Esprit des lois, loc. cit.*

CHAPITRE PREMIER

Le procédé électoral majoritaire et la nature de la démocratie.

Le procédé majoritaire appliqué aux élections aboutit à la destruction des principes fondamentaux de la démocratie ; il est contraire à sa *nature* qui est fondée sur l'alternative du commandement et de l'obéissance et sur le gouvernement par la majorité.

La démocratie implique τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν (1), le droit de *se* gouverner, droit qui appartient, non pas à l'homme, mais au citoyen dans cette forme particulière d'État, qu'on appelle démocratie. Le droit démocratique est τὸ ἴσον ἔχειν κατ' ἀριθμὸν, l'égalité d'après le nombre. Pour que la loi électorale démocratique fût en harmonie avec la *nature* de cette forme d'État, elle devrait organiser l'élection de ceux qui gouvernent par *tous* les citoyens, *proportionnellement* à leur nombre.

Un autre principe qui appartient à la « structure particulière » du gouvernement démocratique, « qui le fait être tel » (2), c'est le droit de décision souveraine reconnu à la majorité ; κύριον τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν.

La loi électorale démocratique doit, par conséquent, pour être conforme *à la nature* de cette forme d'État, aboutir à l'élection de la majorité de ceux qui gouvernent par la majorité des citoyens.

(1) Ἀριστοτέλους πολιτικῶν τὸ στ' κεφ. α, 6. V. ci-dessus, p. 1.

(2) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. III, ch. I. V. ci-dessus p. 354, note 2.

Si nous prouvons, par conséquent, que la loi électorale majoritaire réduit la moitié au moins de la nation à être gouvernée sans avoir nommé aucun des gouvernants, à n'être que sujette, nous aurons prouvé par là même que le procédé électoral majoritaire est contraire à la *nature* de la démocratie.

Si nous arrivons à établir que la loi électorale majoritaire peut aboutir, et aboutit souvent, à la nomination de la majorité des gouvernants par la minorité des gouvernés, nous aurons montré en même temps que le procédé électoral majoritaire est en contradiction flagrante avec la nature de la démocratie.

Le procédé électoral majoritaire, pouvons-nous dire dès maintenant, fait des démocraties modernes de véritables παρεκβάσεις (1) de la forme d'État démocratique.

Les lois électorales modernes (2), en présence de

(1) Formes corrompues d'État (Aristote, *Politique*, L. III, c. V). Comp. notre Ch. II, sur le procédé majoritaire électoral et le *principe* de la démocratie.

(2) Nous n'examinons les lois électorales modernes qu'au point de vue du procédé majoritaire et de la proportionnalité. La question du cens n'intéresse guère notre sujet. Quant au vote obligatoire ou plural ou à deux degrés ou la représentation des intérêts, il est vrai qu'ils touchent de plus ou moins près à notre question, mais ce n'est pas ici le lieu de les examiner. V. nos appendices. Nous acceptons le suffrage universel tel qu'il existe *en théorie* dans la démocratie moderne, toujours fidèle à notre idée : *il ne s'agit pas de changer les principes de la démocratie moderne, mais bien de les appliquer*. Sur l'histoire du droit électoral et du suffrage universel en France, V. G. Weil, *Les élections législatives depuis 1789. Histoire de la législation et des mœurs*, Paris, 1895 ; L. Duguit et H. Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, p. I-CLXXI et p. 1 et suiv. Esmein, *Dr. constitutionnel*, p. 201-217. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 323 et suiv. (*Résumé des différentes législations électorales de la France*, appendice IV). La loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 1 maintient le suffrage universel : « La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel ». Le suffrage universel existe en règle générale dans les

l' « impossibilité physique de ne faire qu'un seul scru-

États particuliers de l'Union américaine, sauf quatre ou cinq exceptions. V. A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, ch. IV (*Du suffrage universel*); Bryce, *The Am. Commonwealth*, t. I, p. 464, 465 cité par Esmein, *Dr. constit.*, p. 217-218. V. comme exemple la Constitution du 16 déc. 1873 de l'État de Pennsylvanie, art. VIII, § 1, n° 4 (Dareste, *Const. modernes*, 2ᵉ éd., t. II, p. 434). V. des détails dans E. Alden, *The World's representative assemblies of to-day, a study in Comp. Const. Law*. Baltimore, 1893 et le récent article de M. G. Haynes, *Educational qualifications for the suffrage in the United States*; *Political science Quarterly*, sept. 1898, p. 495-513. Le suffrage universel existant à peu près partout dans l'Union, on peut dire que la Chambre des représentants des États-Unis est élue au suffrage universel (V. *Const. des États-Unis* du 17 sept. 1787, art. I, sect. II, § 1, Dareste, *op. cit.*, 2ᵉ éd., t. II, p. 350). Tous les cantons suisses, peut-on dire, ont le suffrage universel, v. comme exemple la *loi sur les élections et sur les votations* du 22 nov. 1894 du canton de Neufchâtel, art. 2 (V. art. 74 de la *Const. fédérale* du 29 mai 1874, remarquez l'alinéa 2 et comp. ci-dessus la const. des États-Unis, *loc. cit.*). Sur le suffrage universel dans les États monarchiques de l'Europe, v. les traités de droit constitutionnel de MM. Esmein, Palma, Orlando, Posada, Saripolos, Aravantinos, Stoupis, Phlogaïtis (en grec), etc., etc. Les auteurs allemands ne se placent en général qu'au point de vue de la législation allemande, v. cependant Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 123-132 (*Die zweite Kammer*). V. aussi J. Charbonnier, *Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés*, 2ᵉ éd., Paris, 1883, Demombynes, *Les Constitutions européennes*, 2ᵉ éd., Paris, 1883, Dareste, *op. cit.*, 2ᵉ éd., Paris, 1891. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, Paris, 1896, l'étude enfin de M. Alden, *The world's repres. assemblies of today*, Baltimore, 1893. Le suffrage universel existe dans l'empire allemand pour l'élection du Reichstag (art. 20 de la *Const. de l'emp. allemand* du 16 avril 1871); comp. *Constit.* du 22 août 1818 du grand duché de Bade, art. 34, 36 (modifiés par la loi du 21 déc. 1869), v. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893; sur la question du suffrage univ. dans le Royaume de Württemberg, V. Siegfried, *Die Proportionalwalh, ein votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2ᵉ éd., Berlin, 1898. *La loi italienne* du 22 janvier 1882 établit le suffrage quasi-universel grâce à ses dispositions sur les capacités, v. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, 3ᵉ éd., 1894, p. 82 et suiv. *La loi espagnole* du 26 juin 1890 rétablit le suffrage universel, v. Ambrosio Tapia, *El derecho electoral en Espana*, Madrid, 1891. (v. une représentation corporative des universités lit-

tin sur tout un peuple (1) », organisent des *circonscriptions électorales*, c'est-à-dire de simples divisions administratives en vue de faciliter, de rendre même possible l'élection par les citoyens des membres composant les organes de l'État. Les sièges de députés au parlement sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement au nombre de leurs électeurs ou, tout au moins sur la base de leur population (2).

Mais au sein de chaque circonscription électorale le député ou les députés sont élus par la majorité relative

téraires, des sociétés économiques des amis du pays (*Las societades économicas de Amigos del Pais*), des chambres de commerce, etc., au Cortès, Tapia, *op. cit.*, p. 120 et s.. Mais l'immense majorité des députés est élue par le suffrage universel et « atomistique »). Une loi de 1896 (loi Badeni) introduisit en Autriche une 5e curie de suffrage universel, V. *Revue du droit public*, sept.-oct. 1896, p. 332 et s. En Belgique la Const. revisée de 1893 admit le suffr. univ. tempéré par le vote plural (v. notre appendice III) ; en Hollande la loi du 7 sept. 1896, applicable à partir du 1er janvier 1897, établit le suffr. quasi-universel (système de l' « occupation »), v. *R. du droit public*, sept.-oct. 1896, p. 314 et nov.-déc. 1896, p. 518. En Angleterre, la réforme de 1884-1885 introduisit le suffrage en fait presque universel (syst. de l' « occupation »). En Danemark, la *Constitution* du 5 juin 1849 revisée, promulguée le 28 juillet 1866, établit le suffr. univ. pour les élections au Folkething (art. 30). *La Constitution grecque* du 16-28 nov. 1864, art. 66 contient le suffrage universel, etc., etc. On voit par cette revue rapide que le suffrage universel « agit presque de nos jours avec l'universalité et la fatalité des forces naturelles. » Esmein, *Dr. const.*, p. 226. Une fois qu'on commence par abaisser le cens, on est bien près du suffrage universel ; « c'est là l'une des règles les plus invariables qui régissent les sociétés... l'ambition de ceux qu'on laisse au-dessous du cens s'irrite en proportion du grand nombre de ceux qui se trouvent au-dessus. » A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (Œuvres, 6e éd. Paris, 1874), t. I, P. 91.

(1) *Rapport sur la constitution du peuple français, fait à la Convention, au nom du Comité de salut public*, par Hérault-Séchelles, dans la séance du 10 juin 1793. V. *Moniteur Universel* du 13 juin 1793 et ci-dessus, p. 177.

(2) C'est la représentation proportionnelle *lato sensu*. V. notre introduction historique, sect. I, *suprà*, p. 187 et s.

ou absolue des votants (1), de telle sorte que la minorité

(1) La plupart des lois électorales exigent, pour qu'un candidat soit élu au premier tour de scrutin, la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages correspondant ordinairement au quart au moins des électeurs inscrits. V. par ex. *Loi du 30 novembre* 1875, *sur l'élection des députés* (en France), art. 18 : « Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit. » L'art. 5 de la loi du 16 juin 1885 sur le scrutin de liste reproduisait l'art. 18 de la loi citée ci-dessus. La loi électorale du 15 mars 1849, art. 63 (V. Dug. et Mon., *op. cit.*, p. 256 et Weil, *op. cit.*, p. 171 et s.) se contentait de la majorité relative; l'art. 64 ajoutait : « Nul n'est élu ni proclamé au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes électorales du département. » Le décret du 29 janvier 1871, rendu par le gouvernement de la défense nationale, remettait en vigueur la loi du 15 mars 1849, v. Weil, *op. cit.*, p. 209. La loi du 18 février 1873 rétablit la majorité absolue (Weil, *op. cit.*, p. 214) maintenue par la loi du 30 nov. 1875. La loi électorale du royaume de Saxe du 3 déc. 1868, § 30 exige le tiers au moins des suffrages exprimés; c'est la majorité relative avec minimum. V. G. Meyer, *Staatsrecht*, 4° éd., p. 277, note 7 ; C. Leuthold, *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen* (collection Marquardsen, II,II), Freiburg, 1884, p. 230 ; Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 7 et 44 ; Fricker, *Grundriss des Staatsrechts des Königreichs Sachsen*, 1891, p. 135. *L'art.* 37 *de la Constitution de la République et canton de Genève* du 24 mai 1847 était ainsi conçu : « Sont élus députés au grand conseil ceux qui ont obtenu au scrutin de liste la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure *au tiers* des votants » (V. Dareste, *op. cit.*, 2° éd., t. I, p. 579). Cette disposition n'a qu'un intérêt théorique et historique. V. notre L. VI, sect. II, ch. II, sur la représentation proportionnelle dans le canton de Genève. En Angleterre la majorité relative suffit, ce qui n'offre pas de bien grands inconvénients, étant donné qu'il n'existe guère en Angleterre que deux partis, les conservateurs et les libéraux. V. Siegfried, *Die Proportionalwahl*; *Ein votum zur Württembergischen Verfassungsreform*, 2° édit., Berlin, 1898, p. 11 et s. (*Stichwahl oder relative Mehrheit* ?) et p. 15. Quant à l'éternelle question sur les avantages et les inconvénients du scrutin de liste et du scrutin d'arrondissement, nous la résolvons d'un mot : l'un aussi bien que l'autre de ces modes de scrutin sont mauvais, tels qu'ils existent ; nous n'en voulons pour preuve que le passage alternatif

plus deux nomme tous les députés et que la majorité *moins un* n'en nomme aucun (1).

§ I

« Τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν — τὸ ἴσον κατ' ἀριθμὸν (2) » **et le procédé électoral majoritaire dans la démocratie moderne.**

« Là où il n'y a pas égalité de représentation, disait Louis Blanc (3), on peut poser hardiment en fait qu'il n'y a pas de démocratie. » Dans la démocratie, le citoyen doit, dans la mesure du possible, être ἄρχων en même

de l'un de ces modes de scrutin à l'autre. La loi du 16 juin 1885 en France établit le scrutin de liste (la loi du 13 février 1889 rétablit le scrutin uninominal) et l'act de 1884-1885 en Angleterre le scrutin uninominal. M. Amandi, *Estudios sobre el procedimiento electoral*, p. 180 qui rappelle cette coïncidence, conclut très bien : « N'est-ce pas là une preuve évidente des défauts des deux systèmes ? » Comp. Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung, Zeitschrift für die ges. Staatsw.*, 54e année (1898), p. 591. S'il n'y a pas là une *preuve*, on doit voir, au moins, dans ces changements incessants, un indice des vices cachés de ces systèmes ; la faute en est au procédé majoritaire lui-même.

(1) « Prouvez-moi, si vous le pouvez, que la légitimité du gouvernement direct de *la majorité moins un par la minorité plus deux*, repose sur autre chose que sur une présomption, celle de l'infaillibilité du grand nombre ; prouvez-moi que cette présomption est un principe. » Louis Blanc, *Du gouvernement du peuple par lui-même* publié en 1851, v. *Questions d'aujourd'hui et de demain, première série, politique*, Paris, 1873, p. 117. Cette expression employée par Louis Blanc pourrait frapper plus que toute autre peut-être les « majoritaires » impénitents.

(2) Aristote, V. ci-dessus p. 1-3.

(3) *Questions d'aujourd'hui et de demain, première série, politique*, Paris, 1873 ; *De la représentation proportionnelle des minorités* (publié en 1864). Comp. *loc. cit.* : « L'essence de la démocratie, c'est l'égalité ; et partout où les minorités risquent d'être étouffées, que dis-je ? partout où elles n'ont pas leur influence proportionnelle sur la direction des affaires publiques, le gouvernement n'est au fond qu'un gouvernement de privilège, au profit du plus grand nombre. »

temps que ἀρχόμενος, gouvernant et gouverné. Telle est la définition de la liberté politique donnée par Aristote (1), et reprise depuis par tous les théoriciens (2).

La « nature » de la démocratie, ce qu'Aristote appelle l'ὑπόθεσις, le ὅρος de cette forme d'État n'est autre chose que la liberté ainsi définie « τὸ μὴ ἄρχεσθαι, μάλιστα μὲν ὑπὸ μηθενός, εἰ δὲ μὴ κατὰ μέρος » (3), n'être gouverné par personne, ou pouvoir gouverner à son tour. On ne saurait trop rappeler ces principes de la forme démocratique d'État. La forme du gouvernement ne pourrait jamais y porter atteinte. Or est-il nécessaire d'insister beaucoup pour montrer que, sous la démocratie moderne, dite représentative, la minorité, la majorité souvent des citoyens, n'est qu' « esclave », politiquement parlant, qu'elle n'est « rien » (4) ? Un tel gouvernement représentatif » ne mérite-t-il pas les anathèmes de Rousseau ?

On proclame solennellement le suffrage dit *universel*, on accompagne cette proclamation de phrases pompeuses qui rappellent une autre époque, où l'on tenait le même langage pour aboutir au même résultat : le suf-

(1) « Ἐλευθερίας δὲ ἓν μὲν... » *Politique*, L. VI, c. I, § 6. Comp. *Ib.*, § 7. Si Aristote dit « Ἓν δὲ τὸ ζῆν ὡς βούλεταί τις » (vivre à sa guise), il ne faudrait pas croire qu'il vise la liberté *civile*. V. ci-dessus p. 2, note 3.

(2) V. Le beau livre de M. A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894.

(3) *Politique*, L. VI, c. I, § 7. Aristote ajoute : « δημοκρατίας ὅρος οὗτος δεύτερος. »

(4) Tout le monde connaît le passage de Rousseau, auquel nous faisons allusion dans le texte. V. *Contrat social*, L. III, ch. XV (*Des députés ou représentants*). Sur les vices du gouvernement représentatif qui tiennent au procédé majoritaire, V. notamment Bluntschli, *Wahlrecht und Wählbarkeit* dans son *Staatswörterbuch*, et E. Naville, *Théorie et pratique des élections représentatives* (*La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève et Bâle, 1871, p. 197 et s.).

frage *majoritaire*. « L'élection appartient à tous sans exception », dit-on (1), aux citoyens avides de ἄρχειν, après avoir connu pendant longtemps les inconvénients du simple ἄρχεσθαι. « Le droit est égal et absolu pour tous. Il n'y a pas un citoyen qui puisse dire à l'autre « tu es plus souverain que moi ! » Le règne du peuple s'appelle République .» Non ! La forme d'État introduite en France en 1848 ne peut pas porter le nom de « République », qui suppose la participation de tous à la vie politique, à la nomination des gouvernants ; elle est, si je puis employer ce néologisme, une *polliarchie*. Ce sont les πολλοί, la majorité, qui sont les seuls à jouir de la liberté politique ; ils sont de vrais privilégiés, tout comme les ὀλίγοι, la minorité, dans une oligarchie. La « Polliarchie » est une véritable παρέκβασις de la République (πολιτεία), une forme corrompue d'État, tout comme l'oligarchie est une παρέκβασις de l'aristocratie (2).

Non seulement les électeurs d'une minorité peuvent dire à ceux de la majorité qui seule élit les députés de la circonscription : « Vous êtes plus souverains que

(1) Proclamation du gouvernement provisoire de 1848 au peuple français, rédigée par Lamartine. V. *La France parlementaire* (1834-1851). *Œuvres oratoires et écrits politiques*, par A. de Lamartine, éd. L. Ulbach, Paris, 1865, t. V, p. 213 et suiv. M. Léon Faucher, au mois de février 1849, « cet homme qui devait être le ministre violent de la plus impolitique des réactions, rendit à la révolution de février un hommage d'autant moins suspect qu'il vient d'un ennemi politique ». E. Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République*, Paris, 1891, p. 47. Les éloges de Léon Faucher adressés à la seconde République étaient immérités. Qu'on en juge plutôt : « La Révolution de février a établi en France le suffrage universel. La nation s'appartient désormais,et *tous les citoyens concourent au gouvernement.* » (L. Faucher cité par Spuller, *op. cit.*, p. 48.)

(2) V. sur les παρεκβάσεις des formes d'État, Aristote, *Politique*, L. III, c. V, § 4. La Δημοκρατία (« Démocratie »), d'après la terminologie d'Aristote, est la παρέκβασις de la πολιτεία (République), la τυραννίς celle de la βασιλεία, et l'ὀλιγαρχία celle de la ἀριστοκρατία.

nous », mais aussi : « Vous êtes les seuls souverains ; nous ne sommes que vos sujets. »

Que reste-t-il du « droit électoral », à une minorité de citoyens domiciliés dans certaines circonscriptions où l'immense majorité est inféodée à une doctrine politique ou religieuse ou sociale ? Le « droit » de l'électeur de la minorité, est-ce autre chose qu'un « chiffon de papier » (1) ? Nous n'en voulons pour preuve que le propre aveu d'un publiciste anglais éminent qui n'est pas justement un admirateur de la représentation proportionnelle : « Dans plusieurs des collèges tels qu'ils existent actuellement, dit Bagehot (2), il y a des minorités

(1) « On a proclamé le suffrage universel au nom de l'égalité, et les suffrages ne sont pas égaux ; si je suis dans la majorité, mon bulletin est une voix ; dans la minorité, ce n'est plus qu'*un chiffon de papier*. La moitié plus un est tout, est rien la moitié moins un. » P. J. Laffite, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*. M. Einhauser écrivait tout dernièrement dans une grande revue allemande :« Le suffrage universel égal et direct pour l'élection au Reichstag n'existe, depuis longtemps déjà, que sur le papier seul (*steht schon längst nur mehr auf dem Papier*) » ; *Proportionalwahl* dans la *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* de M. Schäffle, Tübingen, 1898, 54e année, p. 720.

(2) *La constitution anglaise*, trad. fr., par Gaulhiac, Paris, 1869, p. 223. M. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Freiburg-Leipzig, 1893, p. 34, montre très bien comment dans ces circonscriptions agricoles qu'il appelle, et qui sont en fait « sicherer » par opposition aux circonscriptions flottantes « schwankender », les citoyens de la minorité sont privés en fait de leur droit électoral ; ils sont des bourgeois, des paysans, alors que les ouvriers manœuvres par exemple, pouvant changer facilement de domicile, sont en état de se transformer « von Halbbürgern zu Vollbürgern » de demi-citoyens en citoyens complets. Comp. Einhauser, *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898, p. 721). « On peut dire sans exagération, écrit M. E. Naville, *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle, Revue politique et parlementaire,* septembre 1896, p. 481 et s., que les membres des minorités sont *momentanément* réduits à l'état de sujets. » Nous croyons que M. Naville aurait pu dire « sans exagé-

qui peuvent renoncer sans retour à leur droit de voter. Moi-même, j'ai eu pendant vingt années le droit de voter dans un comté agricole, et je suis du parti libéral. Or, ce comté a toujours envoyé à la Chambre deux tories et il continuera pendant toute ma vie à en faire autant. En l'état actuel de choses, mon vote est donc inutile. »

Stuart Mill, dans son célèbre discours du 29 mai 1867 à la Chambre des communes, accusait avec raison la loi électorale majoritaire d'exclure la minorité, comme si cette dernière était rendue légalement incapable ; les électeurs battus une première fois, en effet, peuvent vraisemblablement s'attendre à des défaites futures (1). Ces citoyens de la minorité, qui sont virtuellement « non-électeurs » (2), n'ont d'autre ressource qu'une protestation « muette et sans aucune influence » contre la force du nombre (3).

ration » que les membres des minorités sont souvent « pendant toute leur vie » réduits à l'état de sujets. Comp. Louis Blanc, *La représentation proportionnelle des minorités*, *loc. cit.* Le système majoritaire, dit M. H. Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 374, aboutit en fait au « disfranchisement » de la minorité dans chaque circonscription. Comp. Mason, *Proportional representation* dans l'encyclopédie de Lalor, t. III. « Ceux du peuple qui n'appartiennent pas au parti dominant », disait le *New-York weekly Times* du 9 mai 1868, « n'ont pas plus d'action dans le gouvernement que s'ils vivaient en France ou en Algérie. » M. L. Wuarin, *Recent political experiments in the Swiss democracy* ; *Annals of the American acad. of polit. and social science*, nov. 1895, va jusqu'à comparer la minorité à « une caste de parias modernes ».

(1) « All these electors are as completely blotted out from the constituency, for the duration of that Parliament, as if they were legally disqualified ; most of them, indeed, are blotted out *indefinitely*, for in the majority of cases those who are defeated once are likely to defeated again. » *personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May, 29th 1867, 2e éd., London, 1867, p. 7.

(2) Stuart Mill, *loc. cit.*, p. 8.

(3) Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, 1893,

On ne proclame pas tout électeur « souverain » (1) pour le rendre virtuellement sujet pendant toute sa vie peut-être. On ne donne pas de conseils aux hommes sans leur donner les moyens d'en profiter (2).

Mais la minorité d'aujourd'hui, dit-on, peut devenir la majorité de demain ; « Le droit des minorités, cela ne veut rien dire du tout. Une minorité n'a qu'un droit, c'est de tâcher de devenir majorité. Jusque-là, elle doit obéir à la majorité (3). » Nous pourrions répondre à cela, avec M. le duc de Noailles (4), que « le régime des déplacements périodiques et rapides du despotisme ne constitue pas la liberté » ; loin de là ; l'alternative *suc-*

p. 34. M. Gageur fait remarquer que la minorité, cependant, paye les impôts et est soumise au service militaire, tout comme la majorité.

(1) « Tout électeur est souverain », proclamation citée du gouvernement provisoire de 1848.

(2) « Soyez dignes d'entrer en possession de votre règne », proclamation citée. Quelle est la vertu par excellence du bon citoyen ? Aristote nous répond : « *Πολίτου δοκεῖ ἀρετὴ εἶναι τὸ δύνασθαι καὶ ἄρχειν καὶ ἄρχεσθαι καλῶς.* » *Politique*, L. III, c. II, § 7. Comp. *Ib.*, § 10 : « *Δεῖ δὲ τὸν πολίτην τὸν ἀγαθὸν ἐπίστασθαι καὶ δύνασθαι καὶ ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν* » [La vertu du citoyen consiste à pouvoir gouverner et être bien gouverné, il faut que le bon citoyen *sache* et *puisse* être gouverné et gouverner]. Pour *pouvoir* il faut *savoir*, mais pour *savoir* aussi il faut *pouvoir*.

(3) *Le Radical* du 23 septembre 1896. Des théoriciens éminents tiennent le même langage : « En bonne justice », dit M. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Revue du droit public*, t. I, p. 37, « une minorité, tant qu'elle reste telle, n'a droit qu'à deux choses : le respect des droits individuels pour ses adhérents, et le moyen d'agir par la prédication et par la persuasion sur l'opinion publique, de manière *à devenir majorité à son tour*, si elle a raison pour elle ». « Le droit suprême », dit aussi M. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten* : *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart* v. XXVe (1898), p. 452, « d'une minorité de cette espèce [il s'agit de partis *purement* politiques] consiste à pouvoir chercher à devenir majorité. »

(4) *Cent ans de république aux États-Unis*, Paris, 1889, t. I, p. 29.

cessive du commandement despotique et de la soumission absolue irrite les passions et aboutit à un despotisme plus affreux (1). Plus une démocratie est tyrannique, d'autre part, et plus les changements brusques de l'opinion sont à craindre (2). Un pareil état de choses peut durer longtemps, étant donné qu'il est souvent accepté par les vaincus eux-mêmes qui espèrent une prompte et complète revanche (3). Mais, est-ce là l'idéal d'une bonne démocratie qui suppose l'état simultané de ἄρχων, gouvernant, et de ἀρχόμενος, gouverné, au lieu de l'état successif de maître et de sujet ?

Mais, en outre, la théorie de nos adversaires pèche par sa base. Tant que les partis dans un pays sont purement politiques, le raisonnement des adversaires de la représentation proportionnelle pourrait, à la rigueur, avoir une certaine valeur ; les partis politiques, en effet comme le montre M. G. Jellinek (4), ne sont jamais, dans leur formation *concrète* bien entendu (5), une manifestation fixe et durable de la vie d'un peuple ; ils naissent, ils progressent, ils déclinent, ils disparaissent ; celui qui est conservateur aujourd'hui, peut bien devenir libéral, ou même radical demain ; la minorité d'aujourd'hui peut bien former la majorité de demain. On pourrait dire, avec Robespierre, dans ce cas : « Je ne connais point ici ni minorité, ni majorité. La majorité est celle de bons citoyens : la majorité n'est point perma-

(1) De Noailles, *Les publicistes américains et la constitution des États-Unis*, *Le Correspondant* du 25 mai 1876.

(2) W. Roscher, *Umrisse zur Naturlehre der Demokratie*, Leipzig, 1890, ch. VII (*Verfall der Demokratie und Mittel dagegen*).

(3) Brunialti, *Libertà e democrazia. Studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, 2e éd., 1880, p. 80.

(4) *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 452.

(5) L'existence de *partis*, au contraire, est une nécessité et une condition de vie chez un peuple libre, v. notre L. III, ch. II, § II.

nente, parce qu'elle n'appartient à aucun parti ; elle se renouvelle à chaque délibération libre, parce qu'elle appartient à la cause publique et à l'éternelle raison ; et quand l'assemblée reconnaît une erreur, comme il arrive quelquefois, la minorité devient alors la majorité (1). »

Mais il n'est pas difficile de citer tel pays où les questions religieuses forment la base des luttes politiques ; peut-on tenir un tel langage à la minorité et lui dire : « Vous n'avez qu'un seul droit,c'est de tâcher de devenir majorité » ? Assurément non, au XIX[e] siècle. La pure loi de majorité en ce cas sera toujours considérée comme « l'expression de la force brutale (2). » La maxime « la force prime le droit » est vieille comme le monde (3), mais c'est la justice et la liberté que nous cherchons.

(1) Robespierre, séance du 28 décembre 1792 : *Moniteur universel* du 30 déc. 1792 et Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XXII, p. 122.

(2) « Majorisirung in religiösen Dingen wurde niemals als rechtmässig, sondern stets als Ausdruck brutaler Gewalt empfunden. » G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten, loc. cit.*

(3) « *La force prime le droit.* Ni le mot, ni la chose ne sont nouveaux. La chose a existé avec les premiers hommes, et le mot a été prononcé sinon avant, au moins depuis vingt trois siècles, et ceux qui l'ont lancé assurent qu'il en sera toujours ainsi. » Nic. J. Saripolos,*Corresp. de l'institut de France* etc. : *Essai politique et moral sur Thucydide (lu à l'académie royale de Belgique dans sa séance du 4 août 1879)*, Bruxelles, 1879, p. 24 : « ... ἐκείνως δὲ οὐδ' ἂν αὐτοὶ ἀντέλεγον, ὡς οὐ χρεὼν τὸν ἥσσω τῷ κρατοῦντι ὑποχωρεῖν · ἀδικούμενοί τε, ὡς ἔοικεν, οἱ ἄνθρωποι μᾶλλον ὀργίζονται ἢ βιαζόμενοι · τὸ μὲν γὰρ ἀπὸ τοῦ ἴσου, δοκεῖ πλεονεκτεῖσθαι · τὸ δ'ἀπὸ τοῦ κρείττονος, καταναγκάζεσθαι »,Thucydide,L. I, c. 77 (Harangue des députés d'Athènes). Comp. c. 76 où « cette maxime abominable » (Saripolos) est énoncée en véritable axiome : « Οὐδ' αὖ πρῶτοι τοῦ τοιούτου ὑπάρξαντες, ἀλλ' ἀεὶ καθεστῶτος, τὸν ἥσσω ὑπὸ τοῦ δυνατωτέρου κατείργεσθαι. », [« Car alors eux-mêmes n'eussent point osé prétendre qu'il ne faut pas que le plus faible cède au plus fort. Mais il paraît que les hommes supportent plus impatiemment l'injustice que la violence ; l'une paraît un attentat à nos droits

Que dire des pays où les luttes politiques sont des luttes de nationalités ou de races ? Peut-on dire à l'Allemand d'aujourd'hui : « Tu sera slave demain », ou *vice versa* ? Y a-t-il une offense plus directe que celle-là ? Est-ce assez de reconnaître à une minorité allemande, slave, italienne, roumaine, danoise, alsacienne-française, le « droit » de devenir slave, allemande, autrichienne, magyare, allemande ? Disons, avec M. G. Jellinek, que la loi de la majorité sera considérée dans ce cas comme la loi de la brutalité (1).

N'est-ce pas ridicule que de chercher à consoler les membres de la minorité blanche dans certains États du sud des États-Unis, en leur disant : « Vous pouvez devenir noirs demain ? » Or, disons tout de suite qu'on trouverait difficilement un exemple de tyrannie majoritaire plus oppressive que celle des noirs sur les blancs dans les États du sud de l'Union américaine (2).

de la part d'un égal, l'autre une nécessité imposée par le plus fort. » c.77,« c'est une loi que nous n'avons pas établie les premiers, car elle est de tous les temps, que le plus faible soit soumis au plus fort. » c. 76] comp. L. V, c. 105 : ἡγούμεθα γάρ τό τε θεῖον δόξῃ, τὸ ἀνθρώπειόν τε σαφῶς διαπαντὸς ὑπὸ φύσεως ἀναγκαίας, οὗ ἂν κρατῇ, ἄρχειν ; καὶ ἡμεῖς οὔτε θέντες τὸν νόμον, οὔτε κειμένῳ πρῶτοι χρησάμενοι, ὄντα δὲ παραλαβόντες, καὶ ἐσόμενον ἐς ἀεὶ καταλείψοντες, χρώμεθα αὐτῷ. εἰδότες καὶ ὑμᾶς ἄν, καὶ ἄλλους, ἐν τῇ αὐτῇ δυνάμει ἡμῖν γενομένους, δρῶντας ἂν αὐτό. [Nous pensons, conformément à la tradition divine et à l'évidence des lois naturelles et nécessaires des choses humaines, que partout où il y a puissance, il doit y avoir domination ; ce n'est pas nous qui avons posé cette loi ; nous ne l'avons point appliquée les premiers ; nous l'avons trouvée établie et nous la transmettrons après nous, parce qu'elle est éternelle ; nous en profitons, bien convaincus que personne, pas plus vous que d'autres, placé dans les mêmes conditions de puissance, n'en agirait autrement.] V. harangues citées *passim* ; Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponèse* : traduction nouvelle par Ch. Zévort, 3e édition, — et Saripolos, *op. cit.*, p. 24 et suiv.

(1) « ..Da wird jede *Majorisirung* in nationalen Dingen als *Brutalisirung* empfunden. » *Das Recht der Minoritäten*, *loc. cit.*, p. 454.

(2) M. Bethmont citait des faits curieux à l'assemblée nationale

Les partis politiques tendent à devenir, de plus en plus de nos jours des partis fondés sur des intérêts économiques ou sociaux ; ils deviennent par là même plus

(v. *Journal officiel* du 20 juin 1874) : « Dans la Caroline du Sud, la représentation des minorités subit un échec dans des circonstances qui donnent beaucoup à réfléchir. L'État renferme 90.000 nègres sans propriété et ne payant pas d'impôts. Des délégués des « payeurs d'impôts » se sont réunis en Convention spéciale à Columba, capitale de l'État, le 9 mai 1871. Ils ont constaté que, par l'effet du principe des majorités électorales, l'impôt était voté presque exclusivement par les représentants de ceux qui ne le payent pas, et que c'était là l'origine des dépenses exagérées et des dettes croissantes de l'État. Ils ont réclamé un système qui permît aux 60.000 blancs d'avoir leur part proportionnelle de représentants. » Comp. Zanardelli, *Relazione della commissione sul disegno di legge presentato dal ministro dell'intero* (*Depretis*) *nella tornata del* 31 *maggio* 1880 dans : *Atti parlamentari* ; *Legislature XIV*, *prima sessione* 1880, *Camera dei deputati. Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 135. (Le rapport Zanardelli est du 21 décembre 1880.) L'amendement XVe à la constitution des États-Unis, section I, proposé le 27 février 1869 par le 40e Congrès et ratifié le 30 mars 1870 (par 29 États sur 37) dispose : « Le droit de vote qui appartient aux citoyens des États-Unis ne pourra leur être refusé ou être l'objet d'une restriction de la part des États-Unis ou d'un État particulier sous prétexte *de race, de couleur ou de condition précédente de servitude.* » Par suite de la transformation des anciens esclaves en citoyens formant la majorité, les assemblées législatives de la plupart des États du Sud passèrent entre leurs mains ; « Ces gouvernements furent si corrompus et prodigues qu'au bout d'un certain temps, l'opinion publique, même dans les États du Nord, se détacha d'eux, leur retira son appui et toléra le rétablissement de la suprématie des blancs. » Monroë-Smith, *Revue politique et parlementaire*, octobre 1898, *chronique politique sur les États-Unis.* Les blancs cherchèrent à devenir majorité par des moyens indirects ; ils arrivèrent, sans violer les dispositions de la constitution sur l'égalité des races, à priver l'immense majorité des noirs de leurs droits électoraux. C'est ainsi que, grâce à la révision de la constitution de l'État de Mississipi en 1890, pour être électeur il faut savoir lire la constitution, et payer une taxe de capitation ; la population nègre étant ignorante et pauvre, les quatre cinquièmes des électeurs nègres ont été privés de leur droit de vote. D'après les statistiques de 1896, il y avait dans cet État 105.100 électeurs blancs et 15.268 électeurs noirs, bien que la popula-

stables, moins flottants. Les circonscriptions industrielles sont de plus en plus inféodées au parti socialiste qui se présente comme un parti ouvrier ; le parti « agricole » a la majorité dans les circonscriptions agricoles. Les circonscriptions électorales deviennent de plus en plus « sûres » (1).

L'argument donc des adversaires de l'élection proportionnelle n'a qu'une bien faible valeur.

Un des arguments qui reviennent souvent dans les livres et dans les discours des partisans du procédé électoral majoritaire, c'est l'existence d'une représentation des minorités, qu'ils qualifient de « naturelle », par

tion noire fût à peu près deux fois plus nombreuse que la population blanche. V. sur ces points : G. Haynes, *Éducational qualifications for the suffrage in the United States, Political science Quarterly*, septembre 1898, p. 506. Des dispositions analogues se trouvent dans la constitution de la Caroline du Sud, adoptées en 1895, et dans celle de la Louisiana (1898). Un amendement à la Constitution de Californie, adopté sur referendum le 6 novembre 1894, dispose : « Toute personne qui n'est point capable de lire la constitution en anglais et d'écrire son nom » n'est pas électeur (amendement à la section I, de l'art. II de la constitution), V. *Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 832, notice G. Demombynes. La Cour suprême des Etats-Unis appliqua ces dispositions comme constitutionnelles, car les nègres « n'étaient pas exclus du suffrage, ni du jury, à cause de leur race ou de leur couleur, mais en vertu de principes également applicables aux deux races ». (d'après Monroë-Smith, *Revue politique et parlementaire*, octobre 1898.) Voilà comment la minorité blanche, profitant d'une occasion favorable, est devenue majorité, en écartant la maxime : *vox populi vox Dei*, qui était devenue, dit-on, *vox populi vox diaboli*. V. Haynes, *Éduc. qual. for the suffr. in the United States*, *loc. cit.*, p. 512, comp. Mac Cunn, *The Rule of the Majority in Politics* : *Ethics of Citizenship*, ch. V. La minorité blanche s'est aussi servie de « gerrymander » afin de priver, *en fait*, du droit électoral le plus de nègres possible, v. Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 124, note, v. aussi ci-dessous, p. 383.

(1) Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, p. 34, v. ci-dessus, p. 363.

suite de la division du corps électoral en un nombre plus ou moins grand de circonscriptions. « Cette représentation ! » s'écriait M. Bertauld à l'assemblée nationale, dans sa séance du 19 juin 1874 (1), « mais elle est *assurée* par des moyens tout à fait *naturels*, tout à fait normaux, au moins en matière d'élections politiques ! En effet, la diversité d'opinions des collèges est telle

(1) V. *Journal officiel* du 20 juin 1874. Comp. Marquis de Castellane, *membre de l'Assemblée nationale*, *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, Paris, 1872, p. 146. « Avec la liberté électorale, un parti est vainqueur dans une circonscription, il est vaincu dans l'autre, mais l'ensemble du scrutin finit par donner une *très juste* (*sic*) proportionnalité entre les diverses opinions. » L'éminent ancien chef du parti libéral belge disait la même chose : « Le suffrage universel produit *naturellement* cette représentation. » Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 144. « On se plaint de l'élimination complète des catholiques dans les députations de Bruxelles, de Liège, de Mons ; mais, par contre, les libéraux n'ont fait passer aucun de leurs candidats à Anvers, à Gand, à Malines, à Louvain, à Courtrai et ailleurs. Quel grand intérêt voit-on, au point de vue des discussions dans nos Chambres, à ce que des catholiques soient élus à Bruxelles, Liège et Mons, tandis qu'il y aurait des libéraux nommés dans des circonscriptions qui sont actuellement catholiques homogènes ? » M. Rosseuw, *Annales parlementaires belges* : *Chambre des représentants*, p. 1544, *séance du* 30 *mai* 1893. « Cet argument ne s'applique en aucun cas aux conseils communaux, aux conseils de prud'hommes, ni aux assemblées élues au scrutin de liste par un collège unique, » *proposition déposée à la séance du Sénat du* 29 *juillet* 1892 *par MM. le comte Goblet d'Alviella et A. Steurs*, *développements par M. Goblet d'Alviella* : *documents parlementaires de Belgique*, *Sénat*, *session extraordinaire de* 1892, p. 7, *document* 19. Comp. M. Goblet d'Alviella, *loc. cit.* : « Avec le scrutin de liste, les différentes nuances d'un même parti peuvent s'entendre pour former une liste commune, sur le principe d'une sorte de représentation proportionnelle, comme on l'a vu plus d'une fois dans les élections de Bruxelles. » Mais de cette façon un parti politique, bien que faible, peut obtenir une part trop grande ; les deux grands partis étant prêts à de grands sacrifices pour avoir cet appoint nécessaire. V. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

que chaque collège ne fournit pas la même majorité. » Cette défense du procédé électoral majoritaire n'en est, au fond, que la condamnation ; ou l'élection majoritaire est un principe et alors on doit la défendre, ou bien elle n'est qu'un procédé empirique d'atteindre la proportionnalité et alors il faut la remplacer par un procédé approprié au but : l'élection proportionnelle (1).

Malgré tout, les théoriciens du procédé majoritaire, pas plus que les hommes politiques, ne manquent jamais l'occasion de rappeler la non-application de leur principe et le triomphe *naturel* de la représentation proportionnelle (2).

(1) On comprend la défense de l'élection majoritaire si l'on considère le corps électoral comme « un être collectif » décidant par la majorité de ses membres. Mais alors le collège unique s'impose. M. Esmein, *Dr. const.*, p. 665 et *Deux formes de gouvernement* ; *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 36, compare l'élection du corps législatif par la majorité, au referendum et à l'élection du « magistrat suprême là où celui-ci est nommé à l'élection populaire » ; mais dans ces cas c'est le peuple comme *corps* qui décide, qui élit. Si l'on considérait le corps électoral comme une sorte de personne morale, on comprendrait, à la rigueur, qu'il nommât l'organe législatif, comme tous les groupes ayant une personnalité et une unité, c'est-à-dire par la majorité de ses membres, représentant le tout. *Le Radical* du 23 septembre 1896 ne péchait pas contre les principes majoritaires théoriques, lorsque, après avoir combattu la représentation proportionnelle, il ajoutait : « L'idéal, s'il était praticable, serait l'unité de collège. Le fractionnement des électeurs, toujours *arbitraire et hasardeux, fausse le résultat général* ; c'est une convention à laquelle on a dû s'arrêter faute de mieux ; *mais la vérité serait dans le pays tout entier nommant l'ensemble de la représentation.* » Sur cette question, comp. le rapport Hérault-Séchelles, ci-dessus p. 177 et notre L. II. V. aussi l'élection majoritaire au sein des anciens groupes munis du droit électoral ci-dessus, p. 19, 103.

(2) « Cette représentation telle quelle, la force des choses, la division inévitable du corps électoral en circonscriptions, la fournissent *nécessairement*. » Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 670. Comp. M. Maurice Block, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. CXLV (145 de la collection), p. 236 : « J'ai fait

Nous reconnaissons que, même sous le procédé majoritaire, les minorités d'une certaine importance arrivent à se faire *représenter* au parlement, au moins dans l'état *normal* des choses, en supposant « la liberté électorale jointe à une décision *fixe* et *rationnelle* du pays en circonscriptions restreintes (1) ». Cette représentation est d'autant plus probable que les circonscriptions sont plus petites et plus nombreuses (2).

la recherche sur le nombre proportionnel des représentants des différentes opinions, et je suis arrivé à cette conclusion que la représentation proportionnelle aurait amené des changements peu importants. » Comp. Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 116. L'éminent jurisconsulte qu'était Bertauld disait à l'assemblée nationale, dans sa séance du 19 janvier 1874 (*J. off.*, 20 juin 1874), qu'il était « le premier à désirer que les minorités aient dans nos conseils électifs, une représentation *proportionnée* à leur importance », mais il voulait s'en rapporter aux moyens « naturels »,c'est-à-dire à l'élection majoritaire ! Notre tâche envers des adversaires comme M. Maurice Block et surtout Bertauld, est bien facile : nous n'avons qu'à montrer par *les faits*, que ces moyens sont insuffisants. C'est ce que nous ferons un peu plus loin.

(1) Marquis de Castellane, *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, Paris, 1872, p. 146. V. sur la « géographie électorale », ci-dessous p. 376 et 383.

(2) Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 116. Les électeurs du second degré pour l'élection du président des États-Unis sont nommés aujourd'hui dans chaque État par le scrutin de liste, l'État tout entier ne formant qu'une seule circonscription. « La conséquence est d'annuler dans chaque État l'influence des minorités. » Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique* (1864-1865), t. II, p. 122. Les électeurs présidentiels nommés par chaque État votent ainsi « en bloc », tandis que, s'ils appartenaient à des partis différents, ils neutraliseraient l'influence de l'État. V. aussi Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, ch. IV, *la proporzionalitu della rappresentanza*. Le scrutin de liste présente cet inconvénient que « c'est en bloc que la majorité triomphe, c'est en bloc que la minorité est anéantie ». Aubry-Vitet, *Le suffrage universel dans l'avenir*, *Revue des Deux-Mondes*, mai 1870 ; v. surtout Masseras, *Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement*, *nouvelle revue*, mars 1881. Nous verrons un

Mais la question n'est pas là ; nous avons déjà dit (1) que la *représentation* est une idée étrangère au droit public moderne : il ne suffit pas d'être *représenté* aujourd'hui comme les serfs étaient représentés par leurs seigneurs au moyen âge, il faut *élire* les membres qui composent les organes de l'État ; il faut être ἄρχων, gouvernant, et ἀρχόμενος, gouverné, et on ne l'est que si on *choisit* ses gouvernants. Ceux qui mettent en avant les

peu plus loin des exemples de minorités très importantes laissées, par suite de l'existence de très grandes et fort peu nombreuses circonscriptions, sans *aucune* représentation (en Belgique, dans le canton de Genève). M. Bertauld prétendait à l'assemblée nationale, séance du 19 juin 1874 (*J. off.*, du 20 juin 1874), que le scrutin de liste permet les « listes de transaction » qui aboutissent à la représentation des minorités. V. ce que nous avons dit ci-dessus, p. 373, et notre chapitre II sur les « coalitions » électorales et leurs inconvénients ; v. la critique très serrée de Trendelenburg, *Naturrecht*, 2ᵉ éd., Leipzig, 1868, p. 527, qui fait ressortir les inconvénients de cette représentation proportionnelle dite « naturelle » (Bertauld, Frère-Orban, etc., etc.). Comp. Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain* ; *première série, politique*, 1873, *De la représentation proportionnelle des minorités*, qui dit très bien : « Un mal donné pour correctif d'un autre mal ne saurait tenir lieu de remède. » V. aussi Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 3ᵉ éd., 1868, p. 70. On ne peut pas, d'ailleurs, prétendre raisonnablement que ces compensations électorales tiennent lieu de représentation de tous. M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 142 observe très bien que le député républicain du Nord ne saurait être considéré comme représentant les républicains nègres du Sud, ou le député républicain d'une ville industrielle ou commerçante, les républicains des districts agricoles. Quant à nous, nous ne voulons pas répondre en nous plaçant sur le terrain de la *représentation* que nous répudions. Mais ceux qui admettent la représentation doivent reconnaître le mal fondé de la prétendue représentation de la minorité par un député élu par d'autres citoyens d'opinions politiques analogues ou identiques : « Le député ne représente jamais qu'une idée, *un intérêt* ; *le reste est impitoyablement exclu.* » Proudhon, *Solution du problème social* (œuvres, 1868), p. 54, ch. II, § 3, *La démocratie est l'ostracisme*.

(1) V. ci-dessus p. 100 et s. et p. 157 le discours de Mirabeau du 30 janvier 1789. V. aussi notre L. II, ch. II.

compensations électorales, raisonnent comme si la représentation proportionnelle avait pour but la *représentation* des partis politiques, envisagés comme des personnes morales, proportionnellement au nombre de leurs adhérents (1). Une telle représentation existe aujourd'hui, au moins approximativement ; mais ce qui n'existe pas, c'est *l'élection* proportionnelle; or c'est cette dernière seule qui peut donner satisfaction au principe fondamental de la forme démocratique de l'État : τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν, l'état simultané, pour *tout* citoyen, de gouvernant et de gouverné. Il faut que tout citoyen contribue effectivement à la formation des organes de l'État, voilà ce qui n'existe pas; voilà ce que l'*élection* proportionnelle introduirait dans la démocratie moderne.

La *représentation* proportionnelle des *partis* existe aujourd'hui; nous y voyons un mal qu'il faut extirper. Stuart Mill disait admirablement à la Chambre des communes (2) : « Les vaincus, dit-on, doivent se consoler, sachant que leur parti est victorieux sur beau-

(1) C'est, malheureusement, cette conception de la représentation proportionnelle qui domine, presque exclusivement, aujourd'hui chez les proportionnalistes. V. notre L. II, ch. I. Tout autre chose est l'*élection* proportionnelle.

(2) *Speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May 29 th 1867, 2e éd., London, 1867, p.11-12 : « ...And those who are defeated may console themselves by the knowledge that their party is victorious in many other places. Their party, yes : but is that all we have to look to ? Is representation of parties, all we have a right to demand from our representative system ? If that were so, we might as well put up three flags inscribed with the words, Tory, Whig, and Radical, and let the electores make their choice among the flags, and when they have voted, let the leaders of the winning party select the particular persons who are to represent it. In ihis way we should have, I venture to say, an admirable representation of the three parties... the constitution does not exist fort the benefit of parties, but of citizens. »

coup d'autres champs de bataille. Leur parti, oui ; mais est-ce bien cela que nous devons considérer? La représentation des partis, est-ce donc tout ce que nous avons le droit de demander à notre système représentatif? Que ne vote-t-on, si cela est ainsi, par Tory, Whig ou Radical ? Les *leaders* de chaque parti désigneraient, après le vote des électeurs, les personnes particulières qui devraient représenter le parti. On aurait par ce moyen, j'ose le dire, une représentation admirable des trois partis... la constitution n'existe pas dans l'intérêt des partis, mais bien dans celui des citoyens. » On voit donc que la représentation proportionnelle des partis, alors même qu'elle existerait aujourd'hui, ce qui est souvent contestable, ne saurait remplacer en aucune façon, l'*élection* proportionnelle.

Cette représentation des minorités sous le système majoritaire n'est, d'ailleurs, nullement « *assurée* par des moyens tout à fait *naturels*, tout à fait *normaux* » (1). Le parti au pouvoir peut, par des procédés *artificiels*, priver *en fait* du droit électoral un grand nombre d'électeurs du parti adverse ; il peut même priver à peu près de toute représentation ce parti, qu'il forme la majorité ou la minorité du corps électoral (le procédé majoritaire étant, au fond, aussi contraire à la juste représentation de la majorité qu'à celle de la minorité). Nous voulons parler de la *géométrie électorale* (2), du découpage artificiel des circonscriptions, dans un intérêt de parti, connu en Amérique sous le nom de « gerrymander » (3).

(1) Bertauld, *Ass. nationale, séance du 19 juin 1874* : *Journ. officiel* du 20 juin 1874. V. ci-dessus, p. 371.

(2) Le terme « Wahlkreisgeometrie » est très souvent employé par les auteurs allemands.

(3) Sur l'origine de cette expression, v. ci-dessous, p. 383. Voici un

Le droit électoral des membres de la minorité, souvent de la majorité elle-même, se trouve par là à la merci du parti au pouvoir par suite de ces manœuvres électorales, rendues possibles par le procédé majoritaire (1). Ce

exemple imaginaire de gerrymander :

I. — Découpage.

Circonscriptions	Electeurs libéraux	Electeurs conservateurs	Députés libéraux	Députés conservateurs
A	3005	1995	1	0
B	2645	2355	1	0
C	3238	1765	1	0
D	2509	2491	1	0
E	2603	2394	1	0
Totaux	14000	11000	5	0

II. — Découpage.

Circonscriptions	Electeurs libéraux	Electeurs conservateurs	Députés libéraux	Députés conservateurs
A	2378	2622	0	1
B	2352	2648	0	1
C	2428	2573	0	1
D	2271	2729	0	1
E	4571	428	1	0
Totaux	14000	11000	1	4

Le parti conservateur, bien qu'en minorité, pourrait ainsi, par des gerrymander, obtenir la majorité des députés ; le parti libéral, en revanche, pourrait priver ses adversaires de toute représentation (ce tableau est emprunté à M. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 39). V. des exemples tirés des faits un peu plus loin. Voilà les beautés du procédé majoritaire. V. Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895 (*Mehrheits-oder Verhältnisswahl*?), p. 95, Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 36 ; Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 8 et 39 ; K. Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ? Eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887, p. 9. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 50 : « The district system, combined with party politics, has resulted in the *universal* spread of the gerrymander ». Comp. Lubbock, *Representation*, éd. stereot, p. 10. Qu'on ne vienne donc pas nous parler de la représentation « naturelle » des minorités sous le système majoritaire. V. ci-dessus, p. 371.

(1) L'élection proportionnelle, assurant la représentation proportionnelle de la minorité de chaque circonscription électorale,

procédé permet ainsi à la majorité qui est au pouvoir « d'écraser jusqu'au bout, comme dit M. Commons (1), et de priver la minorité de son droit électoral ».

Quelle différence *pratique* y a-t-il, en effet, entre la loi du 31 mai 1850 (2) qui aboutit à une diminution de 30 0/0 du corps électoral (3), et les « gerrymander » d'un Empereur qui réduisirent des millions d'électeurs de

enlèverait, à peu près, tout intérêt à la « géométrie électorale », v. le tableau ci-dessus, p. 377. L'élection proportionnelle suppose le scrutin de liste; les 14000 libéraux auraient 3 députés, les 11000 conservateurs 2. 100000 électeurs du parti A et 50000 du parti B et 15 députés à nommer, éliraient toujours, peut-on dire, 10 et 5, quelle que fût la « géométrie électorale ». V. cependant, notre L. III, ch. I et l'opinion de M. Hilty, *Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern, 1892 (7e année), p. 158. Il est vrai que la géométrie électorale aurait une certaine raison d'être à cause de la règle sur l'attribution du siège restant, après la répartition proportionnelle, au plus fort parti ou au plus fort excédent (v. notre L. IV, section II, ch. II). Mais, l'intérêt étant minime pour les partis, et la représentation, dans ses grandes lignes au moins, étant proportionnelle au sein de chaque circonscription, on peut dire avec M. Commons que « les gerrymander seront abolies d'une façon absolue... les gerrymander sont inhérentes au système majoritaire ». *Proportional representation* dans les *Annals of the american Academy of political and social science (miscellany)*, mars 1892. Comp. Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 233. « Avec la représentation des minorités les trucs de la géographie électorale n'ont plus d'importance : La vérité n'en sort pas moins de l'urne. » M. Lammens, *Annales parlementaires de Belgique*, p. 423, *Sénat, séance du 12 juillet* 1893.

(1) « To crush out and disfranchise the minority. This is seen flagrantly in the gerrymander. » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 48.

(2) L. Duguit et H. Monnier, *Les const. et les princ. lois politiques de la France depuis* 1789, Paris, 1898, p. 265 et s.

(3) 9.618.057 électeurs inscrits, le 31 mars 1850; 6.809.281 seulement le 21 février 1851. V. G. Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, p. 187.

l'opposition à ne pouvoir nommer que cinq députés (1). Quelle différence pratique y a-t-il, au point de vue de l'efficacité du droit électoral, entre l'électeur de l'État de New-York, privé de son droit électoral par les mesures rapportées un peu plus haut (2), et l'électeur de l'État de Wisconsin atteint par les gerrymander (3)? il n'y en a aucune : et les tribunaux américains l'ont bien compris en n'appliquant pas ces lois, comme inconstitutionnelles. Si l'État de Mississipi recourt à des *educational qualifications for the suffrage* (4), afin de réduire à l'impuissance, par la privation du droit électoral, la majorité nègre, tandis que l'État de Missouri préfère organiser des gerrymander savantes et y refouler les nègres (5), n'est-ce pas parce que ces mesures différentes aboutissent au même résultat, au « disfranchisement » ? Il n'y a là qu'une différence purement légale ; le résultat pratique est absolument le même.

En résumé, le procédé électoral majoritaire est contraire à la *nature* de la démocratie, parce qu'il n'assure pas à tout citoyen τὸ ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν, pas plus que τὸ ἴσον κατ' ἀριθμὸν (6). S'il peut, grâce à des compensations

(1) V. sur les gerrymander sous le second empire G. Weil, *Les élections législatives depuis 1789*, p. 201 et s.

(2) V. ci-dessus, p. 348, note 3.

(3) V. ci-dessus, p. 349, note.

(4) Haynes, *Educational qualifications for the suffrage in the United-States* ; *Political science Quarterly*, septembre 1898. V. ci-dessus, p. 368, note 2.

(5) Il y a dans cet État un district dépassant, par ses sinuosités, en longueur l'État lui-même, « et dans lequel on a refoulé autant d'électeurs nègres que possible ». Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 124, note.

(6) Aristote, ci-dessus. « L'égalité des électeurs, dit M. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, p. 34, ne signifie que l'égalité de tous au moment de l'élection, de la lutte électorale, et nullement le partage égal de l'enjeu de la lutte. » Toute notre

électorales, aboutir à la *représentation* proportionnelle des *partis*, ce n'est là qu'un pur effet du hasard, contre lequel ce parti au pouvoir est en état de prendre des mesures efficaces. Ce que nous cherchons d'ailleurs, ce n'est pas la *représentation* proportionnelle des *partis*, mais bien l'alternative du commandement et de l'obéissance pour tout citoyen, et l'égalité ; le moyen, c'est l'*élection*, par tous les citoyens *proportionnellement* à leur nombre, des organes de l'État, des gouvernants du pays.

Nous avons essayé de montrer la παρέκβασις (1) de la démocratie moderne, d'après la théorie; voyons-la maintenant dans les faits.

Nous commençons par les États-Unis où nous trouvons les plus curieux exemples d'anéantissement des minorités ou de représentation inégale (2), à cause surtout de la pratique universelle des gerrymander. Seaman jugeait ainsi le système électoral de son pays : « La théorie du gouvernement, disait-il (3), est qu'il est représentatif, que les citoyens mâles adultes (à peu d'exceptions près) sont également et convenablement représentés par des hommes de leur choix, et, par l'organe de leurs représentants, ont voix dans la législation et dans le gouvernement de leur pays ; il se forme en

théorie, fondée sur la *Politique* d'Aristote, peut servir de réponse à l'affirmation de l'éminent professeur allemand.

(1) Ci-dessus, p. 235.

(2) Aux effets du procédé majoritaire, « de l'arithmétique électorale qui considère 100 par rapport à 99, comme 100 par rapport à 0 » (Soriano de Souza, *Principios geraes de direito publico e constitucional*, 1893, p. 261, ch. IX, § III, *Represantaçåo da minoria*), il faut ajouter l'inégale répartition des députés aux États-Unis, entre les circonscriptions électorales, v. *suprà*, p. 90-91.

(3) *Le système du gouvernement américain*, trad. franç. par Hippert, 1872, ch. I, sect. VIII (*La théorie de notre gouvernement et sa pratique forment un contraste*).

quelque sorte ainsi, un self-government de tout le peuple par le peuple lui-même. Mais, en pratique, par suite de la défectuosité de notre système électoral, la majorité des votants dans chaque district électoral choisit tous les représentants et la minorité n'en choisit aucun ; la minorité n'est pas représentée en pratique, elle est dépouillée de sa franchise électorale, n'a pas voix dans le gouvernement, et n'a personne pour la représenter, faire valoir ou défendre ses intérêts et ses droits spéciaux. »

Les chiffres, quoique fastidieux, sont plus éloquents ici que ne sauraient l'être les paroles (1). Aux élections de 1890 pour la nomination du 52[e] Congrès, 42, 9 0/0 de votes républicains, par rapport à l'ensemble du vote populaire, n'élurent que 26,5 0/0 des députés à la Chambre des représentants des États-Unis, alors que 50,6 0/0 de votes populaires démocrates nommèrent 71, 1 0/0 des représentants (2). Aux élections pour la nomination du 53[e] Congrès de 1892, 41,9 0/0 de voix populaires républicaines élurent 36, 8 0/0 des représentants, tandis que 47, 2 0/0 de votes démocratiques nommèrent 59, 8 0/0 des représentants (3). La *mino*-

(1) D'après MM. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, ch. III : *The district system at work*, p. 50 et suiv., W. Jenks, *The social basis of proportional representation, annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895 ; Mason, *Proportional representation, Cyclopœdia of political science*, édit. John Lalor, New-York, t. III (1895), p. 411.

(2) 4.217.266 voix républicaines élurent 88 représentants, 4.974.450 voix démocratiques, 235 ; 354.217 populistes, 9 ; 207.814 prohibitionnistes, aucun. « La majorité démocratique de 147 représentants sur les républicains et de 138 sur les républicains et les populistes, devait n'être que de deux voix. » Commons, *Prop. repres.*, p. 56-57.

(3) D'après M. Commons, *Prop. rep.*, p. 57 et W. Jenks, *Prop. rep.*, *loc. cit.*, 5.031.360 républicains eurent 131 députés et 5.670.148 démocrates 213, 1.046.392 populistes 12 seulement. « Au lieu d'une

rité des électeurs nomma l'imposante *majorité* démocratique du Congrès. Aux élections de 1894, pour la nomination du 54e Congrès, 48,4 0/0 de républicains élurent 68, 8 0/0 des représentants; 38, 1 0/0 de démocrates, 29, 2 0/0, et 11, 7 0/0 de votes populistes, 2 0/0 seulement. La *minorité* républicaine, cette fois, eut l'immense *majorité* des représentants (1). Que devient alors l'égalité, le principe fondamental de la démocratie, et le gouvernement par la majorité ? Mais passons, il suffit de laisser parler les faits.

Aux élections de 1882 pour la nomination du 48e Congrès, sur 8.000.000 de votants, en chiffres ronds, plus de 3.500.000 votèrent pour des candidats qui n'ont pas été élus, leur vote n'eut aucun effet. M. Mason (2), qui rapporte ces faits, ne peut pas s'empêcher d'ajouter : « Le système américain de la représentation majoritaire prive ainsi pratiquement (pratically disfranchised), du droit électoral quarante-quatre pour cent des personnes auxquelles la loi américaine donnait la *franchise*. »

Ces faits qui produisent la παρέκβασις de la démocratie moderne sont dus au procédé majoritaire, en tant sur-

majorité démocratique de 79 voix au Congrès, il devrait y avoir une *minorité* de 10 voix par rapport à tous les autres partis. » Commons, *loc. cit.*, d'après M. W. Jenks, *loc. cit.*, il devrait y avoir au Congrès, si l'élection était proportionnelle, 147 républicains, 31 populistes et 168 démocrates. Aux élections de 1888, les républicains, la *minorité*, avec 5.348.379 voix, eurent 164, la majorité des représentants, au lieu de 158 ; les démocrates, la *majorité*, avec 5.502.581 voix, n'eurent que 161 représentants au lieu de 162. V. Commons, *op. cit.*, p. 56 et Mason, *loc. cit.*

(1) 5.461.202 républicains, 245 députés ; 4.295.748 démocrates, 104 ; 1.323.644 populistes, 7 ! « La majorité républicaine de 134 voix dans le Congrès devrait être une minorité de 7 voix par rapport à tous les autres partis. » Commons, *Prop. repr.*, p. 58, comp. W. Jenks, *loc. cit.*

(2) Mason, *Proportional representation* dans la *Cyclopædia of political science*, éd. John Lalor, New-York, t. III (1895), p. 411.

tout qu'il favorise, qu'il rend possibles et avantageuses, les « gerrymander (1) ». La pratique des gerrymander n'est pas, à en croire les auteurs américains (2), complètement réprouvée aux États-Unis ; « les deux partis politiques y recourent, et l'un ne peut pas en accuser l'autre (3) » ; si jamais l'un des partis reproche à l'autre des gerrymander, une fois au pouvoir, il procède

(1) L'origine de ce mot par lequel les Américains désignent le découpage artificiel des circonscriptions dans un intérêt de parti (v. ci-dessus, p. 376) est assez curieuse ; elle remonte à 1811 quand Elbridge Gerry fut élu gouverneur de l'État de Massachussetts. Le parti démocratique, étant au pouvoir, chercha, par la loi du 11 février 1812, à découper de telle façon les circonscriptions électorales de l'État, que les fédéralistes fussent en minorité dans le plus grand nombre possible de collèges. Il en résulta que certains districts, notamment dans les régions de Worcester et d'Essex, présentaient de curieux exemples de géographie politique. On dit que Gilbert Stuart, voyant une carte électorale du district d'Essex, dans les bureaux du *Columbian sentinel*, montra le plan en disant : « On dirait une salamandre » (« There, that will do for a salamander »); « dites plutôt », répliqua M. Russell, l'éditeur, « que c'est une Gerry-mander » (« I call it a Gerry-mander »). Le mot fit fortune. V. prof. Ware, dans *The american Law Review*, janvier 1872, Commons, *Proportional representation*, p. 50-51, Lubbock, *Representation*, éd., stereotyped, p. 10-11. MM. Commons et Lubbock ont fait insérer dans leurs ouvrages cités une gravure de la salamandre, de ce « monstre électoral ». — Les États-Unis c'est le pays classique des gerrymander. Il y a un district dans l'État de Mississipi 500 milles de long sur 40 de large qu'on appelle « le cordon de soulier » (« Shoe string district »). Il y a un autre district dans l'État de Pennsylvanie aussi étrange. Il y en a un autre dans l'État de Missouri qui dépasse en longueur, si l'on suit ses sinuosités, l'État tout entier, et dans lequel on a cherché à enfermer autant d'électeurs nègres que possible. V. ci-dessus, p. 369. Ces curieux exemples de gerrymander sont empruntés à M. Bryce, *The American Commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 124 note. Comp. Williams, *Apportionment* dans l'encyclopédie de Lalor, t. I, p. 102.

(2) Commons, *Proportional representation*, p. 50. Al. Johnston, *Gerrymander* dans la *Cyclopædia of political science* de Lalor, New-York, t. I (1893), p. 368.

(3) Commons, *loc. cit.*

à des gerrymander « également outrageuses (1) ». Le grand coupable, dans tous les cas, c'est la loi électorale majoritaire, qui donne les moyens aux partis de procéder à de pareilles pratiques sans violer la constitution (2).

La loi électorale majoritaire aux États-Unis, permettant la pratique des gerrymander, aboutit à la plus complète destruction du principe démocratique de l'égalité des électeurs. M. Commons cite de véritables exemples, dus aux gerrymander, d'un *vote plural de fait*. Le vote des électeurs du parti au pouvoir vaut, politiquement parlant, deux, trois jusqu'à six fois plus que le vote de ses adversaires politiques. Le vote de ces derniers pris isolément, est souvent égal à 0 ; considérés en bloc, ils ont une influence électorale égale au tiers à peine du pouvoir des électeurs appartenant au parti dominant (3).

(1) Al. Johnston, *Gerrymander*, *loc. cit.* Cet auteur cite, comme exemples, les États de New-Jersey, New-York, Ohio et Indiana.

(2) « The gerrymander is not produced by the iniquity of parties, it is the outcome of the district system. » Commons, *Proportional representation*, p. 50.

(3) Aux élections des représentants de l'État d'Ohio au 51e Congrès (1889-1891) 412.520 votes républicains nommèrent 16 députés à la Chambre des représentants, 395.639 démocrates, 5 ; au lieu de 11 et de 10 ; 1 vote républicain, en d'autres termes, équivalait à 3 votes démocratiques. Dans le même État 362.624 votes républicains n'envoyèrent que 7 représentants au 52e Congrès (1891-1893), tandis que 350.528 démocrates en envoyèrent 14, au lieu de 11 et 10; 1 vote démocratique équivalait ainsi à $2\frac{1}{12}$ républicains, c'est l'inverse de tout à l'heure. Les élections de 1894 donnent beaucoup à réfléchir : 407.371 votes républicains dans l'État d'Ohio envoyèrent au 54e Congrès (1895-1897) 19 représentants, tandis que 274.670 votes démocratiques ne nommèrent que 2 députés ! 1 vote républicain eut autant de puissance électorale que 6 votes démocratiques ! C'est le vote plural au profit des membres du parti au pouvoir ! (d'après Commons, *Prop. representation*, p. 60 et p. 53. V. un plan des gerrymander dans l'État

Les élections pour la composition des législatures des États particuliers offrent des exemples encore plus frappants d'inégalité électorale due au procédé majoritaire, en vigueur à peu près dans tous les États de l'Union (1). On peut dire la même chose pour les élections municipales aux États-Unis (2).

De même les élections présidentielles nous montrent les vices inhérents au procédé majoritaire. Il y a un désaccord complet entre les votes populaires et ceux du collège électoral présidentiel, des électeurs du second degré ; il faut y voir la preuve de l'im-

d'Ohio en 1888). Dans l'État d'Indiana en 1892 (élections au 53, Congrès), par suite de gerrymander du parti démocrate, 259.190 votes démocrates élurent 11 représentants, tandis que 255.668 votes républicains n'élurent que 2 représentants; « un vote démocratique, en d'autres termes, valait 5,5 votes républicains. » Commons, *Pr. repr.*, p. 61. En 1894 (54e Congrès) 50,5 0/0 du vote total de l'État d'Indiana étaient républicains et élurent toute la « délégation » de 13 députés, les 42 0/0 démocratiques n'eurent rien. V. Commons, *op. cit.*, p. 62. Ces iniquités quasi-monstrueuses et en sens inverse (comp. élec. 53e et 54e Congrès) ne sauraient constituer l'égalité, principe de la démocratie. On peut voir de nombreux exemples dans le rapport cité de M. Zanardelli. V. *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 155.

(1) V. notre L. IV, sect. II. V. des exemples d'élections inégales dans Commons, *Prop. repr.*, p. 66, dans l'État de Michigan, en 1894, 237.215 votes républicains élurent 99 députés à la Chambre basse de l'État; 130.823 démocrates 1 (un) seul! (d'après les statistiques lors de l'élection du gouverneur). V. aussi G. H. Haynes, *Représentation in New-England legislatures*: *Annals of the american Academy of political and social science*, septembre 1895. On peut consulter aussi : Léon Donnat, *La politique expérimentale*, 2e éd., Paris, 1891, p. 210 (État de Californie) et p. 212 (État d'Illinois avant et après l'introduction du vote annulatif). V. de nombreux exemples dans Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II (sect. I, ch. IV ; *i collegi elettorali e la proporzionalità della rappresentanza*) sur les élections des législatures des États de Delaware, Californie, Maryland, etc. Comp. Zanardelli, *loc. cit.*

(2) V. des statistiques dans Commons, *Proportional representation*, p. 70.

perfection et de l'inégalité des élections sous le système majoritaire (1).

Les électeurs présidentiels sont élus dans chaque État au scrutin de liste, l'État formant une circonscription indivise (2). Il en résulte l'écrasement complet de la minorité, la majorité seule nommant tous les électeurs du second degré (3). M. Rüttiman approuve l'application du procédé majoritaire dans le cas qui nous occupe, tout en reconnaissant les inconvénients résultant de l'élection par États (4) ; l'élection proportion-

(1) Le président des États-Unis est élu, on le sait, à deux degrés : « Chaque État nommera, suivant le mode prescrit par sa législature, un nombre d'électeurs égal à la totalité des sénateurs et des représentants que l'État a le droit d'envoyer au Congrès. » *Constitution des États-Unis*, art. II, sect. I, § 2. Les électeurs du second degré sont, peut-on dire sans trop se tromper, répartis entre les États proportionnellement au nombre de leur population (V. notre intr. hist. *suprà*, p. 61). Ils sont élus aujourd'hui par le peuple des États, V. de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 107. Comp. sur cette question Boutmy, *Études de droit constitutionnel* (1888), p. 178. Le vote des électeurs du second degré, si l'élection était égale et proportionnelle, devrait correspondre au vote populaire. *Nomination is election*, en effet : Les électeurs du second degré sont tenus, *en fait*, de voter comme leurs électeurs. Le mandat impératif dans le cas qui nous occupe est universel dans la pratique américaine, V. Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, § 207 ; de Noailles, *op. cit.*, t. II, p. 106. L'élection des électeurs du second degré montre la véritable *déviation* à laquelle le procédé majoritaire aboutit : les partis dans le collège électoral qui élit le président ont des forces complètement différentes de celles qu'ils ont dans le peuple ; ce qui prouve que l'élection égale et proportionnelle n'existe nullement au premier degré.

(2) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 107.

(3) Duvergier et Hauranne, *Huit mois en Amérique, Lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 122, V. notre Intr. hist., p. 61.

(4) « Il ne faut pas regretter l'écrasement complet de la minorité résultant de cette institution ; cela correspond complètement à la

nelle des électeurs du second degré, ce serait la véritable élection du président des États-Unis par la majorité du peuple ; le point de départ de M. Rüttiman devait le conduire à notre conclusion.

Le procédé électoral majoritaire aboutit, par suite de la division de l'Union en un nombre assez grand de circonscriptions (les États), à un désaccord complet entre les votes des électeurs du second degré, munis de mandats, en fait, impératifs, et ceux du corps électoral populaire pris dans son ensemble (1). C'est ce qui peut

nature des choses. Si dans l'État de New-York le parti républicain représente les 4/9 et le parti démocratique les 5/9 du corps électoral, il est souhaitable et équitable que les deux partis soient représentés au corps législatif proportionnellement à leurs forces. Mais lorsqu'il s'agit de l'élection du gouverneur, les républicains doivent nécessairement céder. C'est absolument la même chose quand il s'agit de l'élection du président des États-Unis. Si toute l'Union ne formait qu'une circonscription électorale, ce serait le parti le plus fort qui élirait le Président contre la minorité, fût-elle très nombreuse. On peut se demander seulement si la division du territoire de l'Union en autant de circonscriptions qu'il y a d'États n'exerce une influence fâcheuse sur le résultat des opérations électorales. Supposons l'État A ayant à nommer 33 électeurs du second degré (Wahlmänner), l'État voisin B, 7. L'État A contient, par hypothèse, 900.000 électeurs, 500.000 démocrates et 400.000 républicains, l'État B 170.000 électeurs, 150.000 républicains et 20.000 démocrates ; l'État A élira 33 démocrates et l'État B 7 républicains. Si l'Union ne formait qu'une seule circonscription les démocrates étant en minorité, au total, n'éliraient aucun électeur et la majorité républicaine, au lieu d'élire la minorité des électeurs du second degré, élirait le président des États-Unis. » Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 206. Nous croyons que l'application de l'élection proportionnelle au sein de chaque État assurerait l'élection du président des États-Unis par la *majorité réelle* du pays. La majorité populaire élirait, proportionnellement à son importance, la majorité des électeurs du second degré qui élirait, à son tour, le Président.

(1) C'est ce que reconnaît M. Rüttiman lui-même, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, § 206. Voici quelques exemples : A l'élec-

aboutir, comme nous le verrons un peu plus loin, à l'élection du Président des États-Unis par la minorité du peuple américain. M. Charles O'neil, après avoir cité des chiffres, à l'appui de cette vérité, conclut : « Ces statistiques montrent la fausseté de notre système actuel, pour élire le Président (1). »

En voilà assez pour montrer la destruction des principes démocratiques aux États-Unis, relatifs à l'ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν et à l'ἴσον κατ' ἀριθμὸν ; l'alternative du commandement et de l'obéissance et l'égalité d'après le nombre (2).

tion présidentielle de 1840, Harrisson eut 1.275.783 de votes populaires et Van Buren, 1.128.702 ; le premier fut élu par 234 voix contre 60 à Van Buren. « On ne doit pas croire qu'une partie des électeurs du second degré vota contrairement aux opinions de ses électeurs » (Rüttiman, *loc. cit.*) ; nous avons déjà dit, en effet, que le mandat impératif existe en fait. Cela était dû à l'absence d'une élection proportionnelle. Buchanan fut élu Président des États-Unis en 1856 par 174 voix contre 122 et avec 1.850.960 votes populaires ; Freemont obtint 114 voix avec 1.334.553 votes populaires, Fillmore 12 seulement (État de Maryland) tout en ayant eu 865.960 voix populaires (d'après von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jackson's*, t. III, Berlin, 1884, p. 773.) Comp. des exemples intéressants dans, Masseras, *Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement* ; *nouvelle revue*, mars 1881 (élection Lincoln, 1860. Lincoln, 1.866.352 voix populaires, 180 voix électorales, Douglass, 1.375.157 voix populaires, 12 voix électorales, Breckenridge, 835.763 voix populaires, 72 voix électorales). V. surtout l'ouvrage de M. Charles O'neil, *The american electoral system*, New-York, 1889, p. 166, p. 185, etc. V. dans la note suivante les conclusions de M. O'neil, après avoir rappelé l'élection Lincoln en 1860. L'élection de 1892 donna 5.556.533 voix populaires à Cleveland et 277 voix électorales ; 5.175.577 voix populaires à Harrisson et 145 voix électorales, enfin 1.122.045 voix populaires, à Weaver qui n'eut que 22 voix au collège électoral présidentiel. (D'après l'*Annuaire de législation étrangère*, 1893, p. 885.)

(1) « These statistics show the unfair character of our present mode of choosing a President ». O'neil, *The american electoral system*, New-York, 1889, p. 166.

(2) On doit compléter ce que nous disons sur l'inégalité de la

L'exemple de la démocratie américaine n'est pas le seul. Nous trouvons en Suisse les mêmes inégalités et la même privation de fait, du droit électoral des minorités, que nous avons rencontrée aux États-Unis (1). La politique de parti jouant cependant, en Suisse un rôle relativement minime, qu'on ne saurait jamais comparer à la *party politics* américaine (2), nous n'y trouvons pas ce véritable fléau des gerrymander qui est, entre les mains du parti au pouvoir, le plus sûr moyen de réduire à l'impuissance les électeurs du parti adverse. Ce n'est pas à dire, pourtant, que les gerrymander soient complètement inconnues en Suisse (3) ; là où il y a pro-

représentation aux États-Unis par ce que nous avons déjà dit sur la représentation proportionnelle *lato sensu*, dans ce pays, v. ci-dessus, p. 91. C'est à propos des *acts of apportionment* que le parti au pouvoir procède aux *gerrymander*. V. Commons, *Prop. representation*, p. 50.

(1) Aux élections au Conseil national suisse, de 1881, la gauche radicale avec 169,058 voix eut 83 députés, le centre avec 77.692 en eut 26 et la droite avec 97.977 en eut 36. Aux élections de 1884 : radicaux, 187.118 voix, 88 députés ; centre, 81.363 voix, 22 députés ; droite, 99.320 voix, 35 députés ; en 1887 : radicaux, 171.788 voix, 87 députés ; centre, 70.962 voix, 24 députés ; droite, 78.381 voix, 34 députés, etc., etc., d'après la *Zeitschrift für schweiz. Statistik*, année 1887, p. 417 et Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 329, note. Sur 342.980 votants en 1887 (sur 650.194 inscrits), 264.353 votèrent efficacement en élisant des députés ; le Conseil national ne fut élu que par 41 0/0 des inscrits. Les élections de 1884 et de 1881 donnèrent des résultats à peu près identiques (le Conseil national ne fut élu que par 43 0/0 des inscrits en 1884, et par 41 0/0 en 1881). D'après le *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, novembre 1889, *Élections au Conseil national suisse*.

(2) Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, t. II, p. 313 : « Another peculiarity of political life in Switzerland is the absence of party machinery. »

(3) La victoire des radicaux lors des élections au Conseil national, des années 1881, 1884, 1887, était due, en partie au moins, à des arrangements des districts électoraux qui aboutirent à la prédomi-

cédé majoritaire, il doit y avoir, pour qui connaît les faiblesses humaines, des gerrymander, au moins en germe.

nance de la minorité sur la majorité. V. Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, t. II, p. 329. Comp. dans le même sens Ch. Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, 1893, p. 397-398. De véritables gerrymander ont été pratiquées dans le canton de Fribourg dans des circonstances rapportées par M. L. R. von Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, Bern, t. I, 1891, p. 174-175. Comp. la traduction française de l'ouvrage par E. Borel, *Le droit fédéral suisse*, t. I, Berne, 1892, p. 181-182. Le canton de Fribourg avait revisé partiellement sa constitution par décret du 17 août 1874 accepté par le peuple du canton le 27 septembre 1874 (modification de l'art. 22 de la constitution du 7 mai 1857 qui fixe les cercles électoraux). Le comité du Volksverein avait adressé à l'assemblée fédérale une pétition demandant que la garantie fédérale ne fût pas accordée à l'article 22 de la constitution fribourgeoise. Il alléguait, à l'appui, les raisons suivantes ; Les articles 5 et 6 de la constitution fédérale exigent évidemment que les constitutions cantonales ne portent aucune atteinte au libre exercice des droits politiques ; l'article 5, en effet, de la constitution fédérale du 29 mai 1874 est ainsi conçu : « La constitution garantit aux cantons... la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens... » et l'article 6 ajoute : « Les cantons sont tenus de demander à la confédération la garantie de leurs constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu :... b. Que ces constitutions assurent l'*exercice des droits politiques* d'après des formes républicaines, représentatives ou démocratiques. » Le décret soumis à la sanction fédérale, disait cette pétition, « n'a pas d'autre but que d'*opprimer la minorité dans les élections et de l'exclure de toute représentation, au moyen de la division artificielle des cercles électoraux qu'il établit.* » Malgré cette pétition les pouvoirs fédéraux donnèrent la garantie fédérale à l'article 22 de la constitution révisée du canton de Fribourg. Le Conseil fédéral s'exprimait ainsi dans son rapport : « *Bien que nous reconnaissions que la minorité libérale actuelle, n'a peut-être aucune chance* (*hoffnungslos*) *d'être représentée*, nous n'estimons pas que par ce fait la constitution fédérale soit violée, car cette dernière ne s'occupe que *de la représentation du peuple et non de celle des partis politiques... les partis politiques qui restent en minorité ne sauraient prétendre à ce que l'on tienne compte spécialement d'eux.* » *Feuille fédérale suisse*, éd. fr., 1875, IV, 214, 221. *Schweizerisches Bundesblatt* (*deutsche Ausgabe*), 1875, IV,

Si l'inégalité est grande quand il s'agit d'élections au Conseil national, elle est encore plus considérable dans la composition des Conseils législatifs des cantons (1). Le canton de Genève, avant l'introduction de la représentation proportionnelle, pouvait être cité comme un exemple typique (2).

241, 247. Ce rapport du Conseil fédéral se passe de tout commentaire. V. notre ch. I, ci-dessus, p. 377. Sur des gerrymander dans le canton du Tessin, V. note suivante.

(1) Au mois de septembre 1890 une révolution éclatait dans le canton du Tessin parce que 12.783 conservateurs élurent 77 députés tandis que 12.166 libéraux n'en élurent que 35; « c'était le résultat de la *géographie électorale.* » E. Naville, *Séances et travaux de l'académie des sciences morales et politiques*, t. 146 (1896, février). La représentation proportionnelle fut introduite dans ce canton, v. notre, L. IV, sect. II, ch. II.

(2) Les électeurs du canton de Genève élisaient les membres devant composer le grand Conseil, le corps législatif du canton, répartis en trois grandes circonscriptions électorales : « Le pouvoir législatif est exercé par un grand Conseil composé de députés élus par des collèges d'arrondissement proportionnellement à la population. Le canton est divisé en trois collèges d'arrondissement : un pour la ville de Genève, un pour la rive gauche du lac et du Rhône, un autre pour la rive droite du lac et du Rhône. » *Constitution de la république et canton de Genève* du 24 mai 1847, article 31, et l'article 37 : « Sont élus députés au grand Conseil ceux qui ont obtenu au scrutin de liste la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des votants. » Un pareil système était vraiment « le plus mauvais possible de tous les systèmes électoraux ». E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève, 1871, p. 208, note. Comp. sur la critique de l'ancien système majoritaire genevois, du même : *Les élections de Genève, mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse*, Genève, 1864, *passim*, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève 1874, p. 11 et suiv. *Le fond du sac, lettre sur la question électorale*, Genève, 1870, etc., etc. V. notre bibliographie générale sur les ouvrages de M. Naville. Sur les statistiques électorales avant l'introduction de la représentation proportionnelle dans ce canton, en 1892, v. les intéressantes brochures de M.Edouard Gonin, *Les élections en Suisse et la représentation proportionnelle*, Lausanne, 1880, *Représentation des minorités, le scrutin de liste avec répartition*

Le procédé majoritaire produit en France des effets on ne peut plus contraires aux principes fondamentaux de la forme de l'État : on n'a qu'à parcourir les instructifs tableaux et les statistiques électorales de l'intéressante brochure de M.H. Avenel, *Comment vote la France*; *Dix-huit ans de suffrage universel*(1876-1893) pour s'en convaincre (1). La Chambre des députés élue en mai

proportionnelle, Lausanne, 1881. Comp. aussi Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid 1885, Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 195. En 1877 le grand Conseil se composait de 100 députés radicaux contre 4 libéraux ; en 1879 c'est complètement l'inverse : il y a 100 députés conservateurs et 4 radicaux ; cela a été l'effet du déplacement de 200 à 300 voix dans le corps électoral, v. Gonin, *Les élections en Suisse*, p. 5, et Amandi, *op. cit.*, p. 176. A l'anéantissement *complet* des conservateurs succéda l'anéantissement, non moins complet, des radicaux. « En 1880 les radicaux l'emportent de nouveau *sur toute la ligne.* » E. Gonin, *Représentation des minorités*, p. 5. La loi du 3 septembre 1892 introduisit la représentation proportionnelle dans ce canton. V. l'étude détaillée de cette loi dans notre L. IV, sect. II, ch. II.

(1) Aux élections du 20 août 1893 les républicains modérés eurent 3.187.670 suffrages et élurent 279 députés ; les monarchistes avec 1.000.381 suffrages n'envoyèrent que 63 députés à la Chambre. Sur 100 suffrages exprimés en 1893, 63,3 0/0 seulement furent obtenus par les élus, 36,7 0/0 n'eurent aucun effet. Le chiffre de 63,3 0/0 n'est qu'une moyenne ; « elle s'élève à 80 0/0 pour les radicaux, ce qui veut dire que l'effort des radicaux a abouti à faire représenter les quatre cinquièmes des leurs à la Chambre ». Les modérés et libéraux ont eu 71,3 0/0 de leur effectif représentés à la Chambre. « Les réactionnaires ont exprimé en pure perte la moitié de leur voix, à peu près 51 0/0 de leurs suffrages sont représentés à la Chambre », les ralliés, 42,7 0/0 de leurs suffrages élurent des députés. « Enfin les socialistes ne sont (en 1893-1898) représentés que dans la proportion de 1 sur 3 voix exprimées. » D'après M. Avenel, *Comment vote la France* ; *Dix-huit ans de suffrage universel*, Paris, 1894, p. 35. « Le nombre des voix représentées par les élus *n'arrive jamais* à la moitié des électeurs, mais se maintient à peu près constant, soit quatre millions et demi d'électeurs, sauf en 1885 où le nombre des voix battues a été très considérable. *Il convient de noter ce fait que près des trois cinquièmes du corps électoral ne sont pas représentés à la Chambre.* » Avenel, *op. cit.*, p. 17. Sur 10.443.378 électeurs inscrits il y eut en 1893, 7.425.354 votants et 3.018.024 abstentions : propor-

1898 ne représente en moyenne que 45, 2 0/0 des électeurs inscrits et 59,6 0/0 des électeurs votants. Plus de 40 0/0 des votants ont voté inefficacement (1).

tion des votants 71,1 0/0; voix obtenues par les élus : 4.512.550; voix non représentées : 5.930.828 ; proportion des voix représentées par les élus sur 100 votants :60.7, sur 100 inscrits 43.2. Ces chiffres, qui sont à peu près mathématiquement les mêmes que ceux donnés par M. Avenel, nous les avons empruntés à l'*Annuaire statistique de la France*, XVe volume, Paris, imp. nationale, 1894, p. 668-669. V. aussi, pour les élections antérieures à 1889, le volume publié sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle, *La représentation proportionnelle* ; *Études de législation et de statistique comparées*. Paris, 1888, p. 32 et suiv. et les tableaux et cartes statistiques, p. 500 et suiv.

(1) *Elections législatives* des 8 et 22 mai 1898, *Annuaire statistique de la France*, 1898, p. 521.

ÉLECTEURS INSCRITS	NOMBRE DE VOTANTS	Proportion pour 100 inscrits	Voix obtenues par les élus	Proportion pour 100 inscrits	Proportion pour 100 votants
10.799.485	8.191.705	75,8	4.882.631	45,2	59,6

Voici un tableau des départements où il y a eu (1898) le plus et le moins de voix battues (*Ann. stat. de la France*, 1898).

DÉPARTEMENTS	Nombre de votants	Proportion pour 100 inscrits	Voix obtenues par les élus	Proportion pour 100 inscrits	Proportion pour 100 votants
Allier.	108.214	81.1	53.372	40.0	49.3
Gers	70.323	80.7	34.957	40.1	49.7
Loire-Inférieure. . . .	129.972	72.3	63.494	35.3	48.8
Lot-et-Garonne. . . .	77.517	78.6	35.817	36.3	46.2
Nièvre	79.483	77.6	39.238	38.3	49.4
Ariège	54.209	73.1	28.252	38.1	52.1
Indre.	72.934	82.3	37.676	42.5	51.6
Jura.	66.659	82.2	33.694	41.6	50.5
Alpes-Maritimes. . . .	44.072	71.4	32.571	52.8	73.9
Finistère	127.652	68.6	89.209	47.9	69.9
Landes	68.874	77.9	53.472	59.4	76.2
Loire (Haute-).	62.188	67.0	45.109	48.6	72.5
Manche.	91.974	68.4	71.076	52.8	77.3
Mayenne	69.284	76.7	51.885	57.5	74.9
Meuse.	60.567	77.0	45.268	57.6	74.7
Basses-Pyrénées . . .	81.281	73.1	64 530	58.0	79.4
Pyrénées-Orientales. .	34.428	57.0	25.166	41.7	73.1
Vosges.	84.962	75.3	63.055	55.9	74.2

Quant aux gerrymander, on en trouverait de nombreux exemples, sous le second empire surtout (1). On comprend dès lors facilement comment Napoléon III ne pouvait être favorable à la représentation proportionnelle qui lui aurait rendu impossible la pratique des gerrymander (2).

Dans tous les pays, il en est de même (3) : en Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Espagne, en Belgi-

(1) V. G. Weil, *Les élections legislatives depuis 1789*, *Histoire de la législation et des mœurs*, Paris, 1895, p. 201 et suiv. *Le décret organique du 2 février 1852 pour l'élection des députés au corps législatif*, art. 2 (Duguit et Monnier, *Les constitutions de la France*, Paris. 1898, p. 280 ou Laferrière, *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, revues par Batbie, Paris, 1869, p. 30), était ainsi conçu : « Chaque département est divisé, *par un décret du pouvoir exécutif*, en circonscriptions électorales... » Napoléon III s'est souvent servi de cette arme électorale. « Dès que deux partis sont en lutte, on sait bien qu'on change les majorités en déplaçant les barrières qui empêchent les suffrages de se réunir. Napoléon III fait ces calculs là dans son cabinet, quand il disloque les arrondissements qui votent mal. » E. Naville, *Lettre au journal de Genève sur la question des arrondissements*, insérée dans le numéro du 26 avril 1867. Sur les gerrymander sous le second empire, v. Lefèvre-Pontalis, *Lois et mœurs électorales en France et en Angleterre*, p. 63, Bertrand, *Bulletin de la Société de Législation comparée*, mars 1873.

(2) En 1870 l'éminent président de l'association réformiste de Genève adressa, par l'intermédiaire du général Dufour, un mémoire sur la représentation proportionnelle, à Napoléon III. L'empereur répondit : « Mon cher général, j'ai lu avec intérêt le mémoire que vous m'avez communiqué. La théorie qui s'y trouve exposée au sujet du suffrage universel est *spécieuse* ; je ne crois pas qu'elle soit d'une pratique facile et *raisonnable*. » ; cité par M. E. Naville, *séances et travaux de l'Acad. des sciences morales et politiques*, t. 146 (février 1896).

(3) Voici deux tableaux empruntés au *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich* ; *Herausgegeben vom kaiserlichen statistischen Amt*, année 1897, p. 143.

Les élections du Reichstag.

Les candidats des principaux partis obtinrent des suffrages valables (les chiffres expriment des mille) :

que, partout le procédé majoritaire réduit à néant les

	ANNÉES				
	1881	1884	1887	1890	1893
1. *(Deutsch) Konservativ*....	830.8	861.1	1.147.2	895.1	1.038.3
2. *Deutsch Reichspartei (freikons)*....................	379.3	387.7	736.4	482.3	438.4
3. *Nationalliberal*	746.6 429.2	997.0	1.678.0	1.177.8	997.0
4. *Zentrum*................	1.182.9	1.282.0	1.516.2	1.342.1	1.468.5
5. *Sozialdemokraten*	312.0	550.0	763.1	1.427.3	1.736.7
6. *Elsâsser*.................	153.0	165.6	233.17	101.1	114.7

Les députés élus au Reichstag.

	ANNÉES				
	1881	1884	1887	1890	1893
1. *D. Kons*.................	50	78	80	73	64
2. *D. Reichspartei*.........	28	28	41	20	26
3. *Nationalliberal*..........	47 46	51	99	42	52
4. *Zentrum*................	100	99	98 *sic.*	106 *sic.*	98
5. *Sozialdemokraten*	12	24 *sic.*	11 *sic.*	35	48 *sic.*
6. *Elsâsser*.................	15	15	15	10	9

D'après M. Hermann Henschel, *Allgemeine Staatslehre als Einleitung in das Studium der Rechtswissenschaft*, Berlin, 1890, p. 89, première partie, il y aurait :

	ANNÉES						
	1871	1874	1877	1878	1881	1884	1887
Sur 100 inscrits votèrent.	52,1	62,1	62,1	63,9	58,6	62,2	77,4
Les élus représentaient p. 0/0 des inscrits....	34,0	41,8	39,9	40,9	37,6	39,1	50,8
p. 0/0 des votants.......	65,6	67,8	64,4	64,3	64,5	63,6	65,9

On peut consulter les statistiques électorales recueillies par MM. Schanzer, *Sull'ordinamento del potere legislativo, e sulle elezioni politiche nei principali stati d'Europa* ; *appunti di legislazione e statistica comparata*, *Bulletin de l'institut international de statistique*, t. VII; *première livraison*, Rome, 1893, p. 68 sur l'empire d'Allemagne ;

votes de la minorité, et détruit le principe presque

Schæffle, *Bau und Leben des socialen Körpers*, Tübingen, 1881, t. IV, p. 310-322 (*Die Volksherrschaft*) et t. I, p. 569 et s., Statistique du parti socialiste : Phillips, *Statistik der Reichstagswahlen*, v. 1867-1883, Berlin, 1883 ; Viereck, *Statistische Tafel der sozialistischen Wahlen*, v. 1867-1881, 2e éd., München, 1884, Lohauss, *Ergebniss der Wahlen f. den deutschen Reichstag von 1871 bis 1887. Statistisch u. graphisch bearb.*, Berlin, 1887 ; Kettler et Riemer, *Karte der Reichstagswahlen*, 1887 und 1890 ; Freytag, *Reichstagswahlkarte d. Deutschen Reiches*, Wien., 1890 ; L. von Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl; Ein Mittel zur Abwehr der sozialistischen Bewegung*, Leipzig, 1885, p. 22 et suiv., *La fausseté de la représentation en Allemagne* ; *la représentationproportionnelle*, *Revue mensuelle*, XII (année 1893, Bruxelles), p. 273 et suiv. Aux avant-dernières élections du Reichstag (1893), les socialistes, près de deux millions (1.736.700), n'eurent que 48 députés ; ils devaient en avoir proportionnellement, 100. V. H. Lasvignes, *La fraction socialiste au Reichstag* ; *Revue blanche*, 15 mai 1898. Comp. ci-dessus, p.190 (les circonscriptions de Berlin).Ce sont ces inégalités-là qui font dire à M. Einhauser que le suffrage universel et égal pour l'élection du Reichstag n'existe depuis longtemps que « sur le papier » (auf dem Papier), *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 720. Comp. A. Neumann-Hofer, *Entwicklung der Socialdemokratie*, Berlin, 1894. Les élections du 16 et du 24 juin 1898 ont encore mieux montré les défauts du procédé majoritaire : « Le parti national-libéral *a gagné* 163.000 voix avec 2 sièges *perdus*. Le parti progressiste est *stationnaire* avec une *perte* de 220.000 voix..., le parti antisémite *s'il a gagné* 46.000 voix, *il a perdu* cinq députés. » *Les élections du Reichstag* par Lefèvre-Pontalis dans la *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1898, p. 12 et 15. Les socialistes avec 2.120.000 voix (1.736.700 en 1893) n'eurent, aux dernières élections (1898), que 56 députés, alors que le centre (zentrum) avec 1.330.000 suffrages seulement, eut 104 députés. V. Caudel, *Les élections allemandes du 16 juin 1898. et le nouveau Reichstag* : *Annales de l'école libre des sciences politiques*, 15 novembre 1898, p. 719. Si nous examinons les élections du Reichstag dans chaque État allemand nous trouvons des exemples encore plus curieux. Les nationaux libéraux avec 121.831 voix obtenues dans le grand-duché de Bade eurent, aux élections de 1887, 9 députés, le centre avec 76.397, 2 députés seulement ; aux élections de 1890 les N. L. avec 82.269 voix n'eurent *aucun* député dans tout le grand-duché de Bade, le Zentrum avec 80.726 voix, la minorité, eut 8 députés ! V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 37-39. Comp. Schæffle, *Deutsche*

universel, de l'égale influence de tous les citoyens au

Kern-und Zeitfragen. Neue Folge, Berlin, 1895, p. 95. M. Lammens affirmait au Sénat belge, dans sa séance du 12 juillet 1893 (V. *Annales parlementaires de Belgique*, p. 423), que les catholiques qui forment les deux tiers de la population du grand-duché de Bade (le parti zentrum) n'élisent que la minorité des députés à cause de l'existance des gerrymander. V. sur le royaume de Württemberg, Siegfried, *Proportionalwahl*: *Ein votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 116 et suiv. (*Unrichtige Vertretung der Parteien*). V. sur les élections du Landtag wurttembergeois du 1er février 1895, *Württembergischen Jahrbücher für Statistik und Landeskunde*, année 1895, III, 186-189.

Depuis la réforme de 1884-1885 (V. ci-dessus p. 37), la représentation proportionnelle *lato sensu* existant en Angleterre, l'élection majoritaire doit être considérée comme la principale, sinon l'unique cause de la représentation inégale dans ce pays. La pratique des élections *non contestées* (V. ci-dessus, p. 20) ne permet pas de tirer des statistiques électorales, des inductions incontestables. En 1874, 1.435.965 votes conservateurs élurent 251 députés à la Chambre des communes, 1.222.293 libéraux et home rulers 259+42; aux élections de 1886, 1.236.741 libéraux gladstoniens et 96.694 home-rulers élurent 194+85 députés; 1.036.649 conservateurs et 379,823 unionistes élurent 318+73 députés. Une majorité de 80.107 conservateurs-unionistes correspondait à une majorité de 118 députés, « si bien qu'en déplaçant dans l'ensemble du Royaume-Uni 40.056 voix, on produirait, au sein de la Chambre des communes, un changement qui représenterait 236 voix dans un vote. » de Franqueville, *Le Parlement et le Gouvernement britanniques*, 1887, t. II, p. 458. Comp. Carlo Schanzer, *Sull'ordinamento del potere legislativo e sulle elezioni politiche nei principali stati d'Europa; appunti di legisl.e statistica comparata. Bulletin de l'institut international de statistique*, t. VII, Rome, 1893, 1re livraison, p. 55-58 (élections de 1886, en Angleterre). V. sur les élections de 1895, Sir John Lubbock, *Analysis of English Elections, proportional Representation Review* (de Chicago), septembre 1895, et Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 64, la majorité conservatrice-unioniste actuelle de 152 membres ne devrait être que de 72. L'Angleterre est, pourtant, le pays-type des circonscriptions fixes. « Le bouleversement des circonscriptions n'est qu'une théorie contraire à toutes les traditions du pays; il paraît donc superflu de s'y arrêter. » Lefèvre-Pontalis, *Lois et mœurs électorales en France et en Angleterre*, Nouvelle éd., Paris, 1885, p. 371.

Aux élections italiennes de 1861, 69,16 0/0 seulement des voix émises élurent des députés. 30,84 0/0 restèrent inefficaces. 63,57 0/0

gouvernement du pays. Une telle loi électorale est assurément contraire à la *nature* de la démocratie.

en 1865, 66,87 0/0 en 1867, 66,47 0/0 en 1870, 65,63 0/0 en 1874. 68,32 0/0 en 1876, 67,23 0/0 en 1880 élurent des députés; de 30,84 0/0 à 36,13 0/0 pendant cette période de vingt ans n'eurent aucun effet. V. Palma, *Questioni costituzionali*, ch. III, *La proporzionalità della rappresentanza in Italia*, p. 191 et *La prima prova del scrutinio di lista e del voto limitato in Italia*, Firenze, 1883. Comp. Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*biblioteca juridica de autores españoles*, t. 18), p. 180. Aux élections de 1882 sur 3.934.587 voix émises 2.429.209 seulement élurent des députés; 1.495.591 voix restèrent inefficaces ! c'est-à-dire 38,63 0/0 des voix émises furent en fait « des chiffons de papier ». V. les élections dans certaines circonscriptions de Cremona, Florence, Lecce, Pesaro, Reggio, etc., Polma, *loc. cit.* et Amandi, *loc. cit.* Aux élections de 1884 en Italie le vote populaire donna des résultats dignes d'attention. V. Commons, *op. cit.*, p. 64 sur les élections italiennes. V. C. Schanzer, *Sull'ordinamento*, etc, *Bull. de l'inst. international de statistique*, t. VIII, première livraison, Rome, 1893, p. 52. Aux élections de 1892 (au scrutin uninominal) sur 3.005.974 inscrits 1.639.298 (*sic*) seulement prirent part au vote et 1.077.254 élurent des députés; V. p. 53 de l'étude de M. Schanzer un tableau détaillé des élections dans les différentes provinces du royaume. Comp. sur les élections de 1895, *Statistica delle elezioni politiche, 26 maggio et 2 giugno* 1895 publiée par la Direction générale de statistique ; et Orazio Focardi, *I partiti politici alle elezioni generali dell'anno* 1895. *Note ed appunti di statistica elettorale con carta grafica*, Rome, 1895.

Aux élections espagnoles aux Cortès de 1884, 13.508 voix sur 17.790 voix émises élurent des députés dans la province de Barcelona. La moyenne est un peu au-dessus. V. dans les provinces de Cadiz, Granada, Madrid, Malaga, Navarra, Oviedo, Sevilla, Toledo, Valencia, Valadolid, etc., etc. Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*bibl. jurid. de autores españoles*, t. 18), p. 125. V. notre L. IV, section II, ch. I, § II, *Le vote limité en Espagne*.

Le renouvellement partiel de la Chambre des représentants de Belgique en 1884 montre le mal fondé du vieil argument de nos adversaires tiré des prétendues compensations électorales. (V. ci-dessus, p. 370 et s.). V. le tableau de la page 399.

11,058 voix libérales = 558 voix catholiques; tout commentaire est inutile. Comp. Bergé, *Chambre des représentants de Belgique, séance du 31 mai* 1893 : *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, p. 1556. V. aussi : *proposition déposée à la séance du Sénat du 29 juillet* 1892 *par MM. le comte Goblet d'Alviella et A. Steurs* ; *développe-*

Nous avons essayé de montrer comment le procédé majoritaire appliqué aux élections, aboutit à la παρέκβασις de la démocratie, par la réduction à l'état exclusif de sujet, d'un nombre considérable de citoyens et par la destruction de l'égalité, base de la démocratie. Nous allons voir maintenant le procédé majoritaire faisant passer le gouvernement à la minorité des électeurs et même à celle des votants.

ments par M. le comte Goblet d'Alviella : documents parlementaires de Belgique, Sénat, doc. 19, *session extraord.*, 1892, p. 7. Comp. les brochures de MM. Mommaert, *La représentation vraie et la révision*, Bruxelles, 1891, A. Béchaux, *Le scrutin de liste proportionnel*, Paris, 1885, p. 5. En 1886, 17.047 cléricaux n'eurent que 17 députés 17.997 libéraux, 28. En 1888, 25.512 cléricaux eurent 44 députés, 22.561 libéraux, 2 seulement ! (Bergé, *loc. cit.* et Goblet d'Alviella, *loc. cit.*). Sur les élections législatives de 1888 en Hollande, V. Bé-

	Catholiques		Libéraux	
	Voix	Elus	Voix	Elus
Bruxelles	9311	16	7924	0
Louvain	2340	5	1241	0
Nivelles	1655	4	1568	0
Bruges	1658	3	1024	0
Ostende	572	1	556	0
Ypres	1182	3	690	0
Arlon	240	0	334	1
Marche	282	1	229	0
Neuchâteau	331	1	286	0
Virton	293	0	300	1
Dinant	818	2	502	0
Namur	1825	4	1522	0
Philippeville	605	2	536	0
Anvers	6818	8	5405	0
Totaux	27930	50	22117	2

chaux, *Les progrès récents de la représentation proportionnelle* : *La réforme sociale et le centenaire de la Révolution* ; *travaux du congrès tenu en* 1889 *par la société d'économie sociale*, Paris, 1890, p. 591 et suiv. V. aussi, F. Anderheggen, *Les élections en Hollande* : *Revue mensuelle de l'association réformiste de Bruxelles*, 13ᵉ année (1894), p. 153 et suiv. Sur les statistiques électorales des autres pays, V. l'étude citée de M. Schanzer, p. 86 sur la Norwège notamment.

§ II

Κύριον τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν (1), le gouvernement de la majorité et le procédé électoral majoritaire.

« Le pouvoir à la majorité réelle du pays » (2), c'est un principe non moins essentiel de la démocratie que la participation effective de tous les citoyens à la nomination des membres qui composent les organes de l'État.

La majorité *décide* sous le gouvernement direct ; il y aura gouvernement par la majorité des citoyens, sous la démocratie dite représentative, si cette majorité *réelle* du pays *nomme* la majorité des membres composant l'organe législatif de l'État. Si nous montrons que, sous le procédé électoral majoritaire, la *minorité* du corps électoral *nomme* souvent la *majorité* du corps législatif, qu'elle gouverne ainsi le pays, on devra reconnaître que ce procédé est contraire *à la nature* de la démocratie. La majorité des citoyens doit *nommer* la majorité du corps gouvernant qui nous intéresse ici, du corps législatif : voilà le principe du droit public démocratique. La majorité du corps législatif doit être autant que possible d'accord avec la majorité du pays : tel est le résultat que la science politique nous conseille de chercher à obtenir, sans porter atteinte, d'ailleurs, aux principes du gouvernement représentatif pur. Dans un gouvernement démocratique la souveraineté de fait doit coïncider avec la souveraineté de droit. La souveraineté de fait réside toujours dans le peuple ou tout au moins

(1) Aristote, V. ci-dessus, p. 4.

(2) « *Le* POUVOIR *à la majorité réelle du pays, le* CONTROLE *aux minorités, une* REPRÉSENTATION EXACTE *de tous les groupes sérieux du corps électoral* » formule de l'association réformiste de Bruxelles.

dans la majorité du peuple ; ce qui veut dire qu'aucune souveraineté de droit ne saurait subsister si elle n'était pas acceptée, au moins tacitement, par le souverain de fait (1). Il y a là « un fait social incontestable et qui s'impose » (2). Les gouvernements de tous les temps, les gouvernements modernes surtout, sont des gouvernements « par l'opinion publique ». « Les gouvernements, dit M. Bryce (3), sont toujours fondés et, à part certains cas spéciaux, doivent être fondés sinon sur l'affection, au moins sur la révérence ou la crainte respectueuse ; sinon sur l'approbation formelle, au moins sur l'acquiescement tacite de la majorité numérique. »

L'opinion publique, l'opinion de la majorité même, est « une force d'une nature idéale, avec laquelle toute constitution se trouve en rapport nécessaire (4) ». M. Brunialti va jusqu'à faire de l'opinion publique le cinquième pouvoir de l'État (5).

Puisque telle est la force de l'opinion publique, puisqu' « aucun gouvernement ne pourrait subsister sans elle (6) », on doit reconnaître la nécessité d'un accord

(1) V. ci-dessus, p. 271, sur la base psychologique et morale de la souveraineté.

(2) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 165.

(3) Bryce, *The American commonwealth*, t. II, ch. LXXVII, *Government by public opinion*.

(4) « Eine Macht ideeller Natur, zu welcher jede Verfassung in nothwendiger Beziehung steht, ist die œffentliche Meinung. » Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, 2e éd., Leipzig, 1868.

(5) « I poteri dello stato sono *l'elettorale, il legislativo, l'essecutivo, il giudiziario, la publica opinione.* » L'opinion publique est « Regina del mondo moderno ». Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle instituzioni* (*Bibl. di scienze politiche e amministrative*, v. VII, 2e série), 1896, p. 612. L'opinion publique est un « pouvoir » au sens politique du mot ; on ne saurait en faire un « pouvoir » juridique, du domaine du droit public, et la mettre sur le même pied que le pouvoir législaif par exemple !

(6) Esmein, *Dr. const.*, p. 167. Comp. sur ce sujet : Courcelle-Se-

plus ou moins complet entre la majorité du corps législatif, pour ne parler que de lui, et la majorité du corps des citoyens. Ce n'est pas là, nous le répétons, un principe du droit public, du gouvernement dit représentatif (1). C'est la science politique et sociale qui nous montre la nécessité de cet accord. Le procédé électoral majoritaire ne satisfait ni aux exigences du droit public démocratique, ni à celles de la science politique. Il aboutit souvent à l'élection de la majorité des législateurs par la minorité des électeurs et à un désaccord *complet* entre le corps législatif et le corps des citoyens. La *Polliarchie* se transforme ainsi en *Oligarchie*, tant il est vrai qu'il n'y a que la *République* (2) qui puisse assurer la participation proportionnelle de tous au pouvoir, et par là même le gouvernement par la majorité. Le système électoral *majoritaire* et *polliarchique* aboutit au système gouvernemental *minoritaire* et *oligarchique*; tant il est vrai que les extrêmes se touchent. Le système électoral proportionnaliste assure le gouvernement vraiment démocratique, celui de la majorité.

La cause de cette παρέκβασις de la démocratie s'explique par cette amusante boutade de Proudhon : « Si c'est à la majorité, dit-il (3), de faire la loi, il faut dire encore que c'est à la majorité de la majorité, et ainsi de suite jusqu'à ce que nous soyons revenus au gouvernement personnel ; qu'ainsi le gouvernement appartient à la

neuil, *La société moderne, études morales et politiques*, p. 134 ; Fr. Giner de los Rios, *El estado de la Persona social : revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 89 (1896), p. 130, et du même : *Estudios y fragmentos sobre la teoria de la persona social*, Madrid, 1899, p. 221 et s. Comp. notre L. II, ch. III.

(1) V. notre L. II, ch. I et II.

(2) V. ci-dessus, p. 362.

(3) P.-J. Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), p. 16.

classe moyenne, élue par la majorité des assemblées primaires ; que la classe moyenne à son tour doit respect à sa propre majorité, à la majorité des électeurs ; que la majorité des électeurs doit obéir à la majorité des députés, la majorité des députés se soumettre au ministère, lequel est tenu de faire la volonté du roi, qui en vertu de la majorité règne et gouverne. » Les proportionnalistes de nos jours procèdent à des calculs analogues qui, pour ne pas être toujours exacts (1), peuvent correspondre plus d'une fois à la réalité. « Même en admettant (ce qui est une concession énorme) que la majorité se trouve représentée, écrit M. E. Naville (2), le droit de décision ne risque pas moins de

(1) Ces calculs pèchent par deux côtés : *a*) ils supposent qu'il doit y avoir une concordance parfaite entre les votes du député et ceux de ses électeurs ; *b*) ils ne tiennent pas compte des voix battues et des compensations électorales, v. ci-dessus, p. 371. Il n'est pas tout à fait exact de dire que la majorité des députés n'est que la majorité de la majorité des électeurs, étant donné que le parlement n'est pas uniquement élu par la majorité des électeurs, à cause de la division du pays en circonscriptions électorales. Il n'en est pas moins vrai que souvent la majorité des députés est élue par une minorité d'électeurs. M. Ankelakis, *περὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ τοῦ τρόπου τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν* apud : Παρνασσὸς, t. II, p. 691 (année 1878), exagère assurément en disant : « En supposant même que le Parlement soit élu par la majorité de la nation, le gouvernement, *dans tous les cas*, ne dérive que de la minorité nationale. Il est, en effet, désigné par la *majorité seule* du parlement et non par le parlement tout entier. Mais la majorité du parlement n'est pas la majorité de la nation ».

(2) *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd. Genève et Bâle, 1871, p. 211 (*Théorie des élections représentatives*). Stuart Mill dans son *Gouvernement représentatif*, dit la même chose : « La démocratie ainsi constituée n'atteint même pas son but ostensible, celui de donner en tous cas les pouvoirs du gouvernement à la majorité numérique ; elle fait quelque chose de très différent, elle les donne à une majorité, qui peut n'être et qui n'est souvent qu'une minorité de l'ensemble ». *Le gouv. représentatif*, trad. Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 173.

passer aux représentants de la minorité du corps électoral. Il est facile de s'en rendre compte. Dans le système actuel, en supposant un seul corps électoral, la totalité des députés peut à la rigueur ne représenter que la moitié des électeurs plus un. Une décision peut être prise par la moitié des députés plus un. Or, la totalité des députés ne représentant que la moitié des électeurs, la moitié des députés ne représente que le quart des électeurs... Si dans l'assemblée des citoyens d'Uri réunis en *Landsgemeinde*, on faisait voter le peuple sur une question de tendance et que, la minorité étant exclue, la majorité seule décidât ensuite les affaires de l'État, il est clair que la majorité de cette majorité ne serait, dans le plus grand nombre des cas, qu'une minorité. » Ce fait que la majorité des députés peut ne correspondre nullement à la majorité des électeurs, fut rappelé dans des circonstances solennelles par Bismarck à la Chambre des députés de Prusse, dans la séance du 29 janvier 1863, à propos de la discussion de l'article IV du projet d'Adresse qui disait: « Le pays est avec ses députés. » Le ministre-président de Bismarck s'exprima ainsi sur ce passage (1) : « Les derniers mots de l'article IV m'offrent le sujet de quelques observations. Ils disent : « Le pays est avec ses députés » ; je désirerais réduire *cette hyperbole* à sa juste valeur... Hier déjà, au banc des ministres, et avant-hier à la tribune, on a fait observer que le nombre des électeurs primaires, qui ont pris part à ces élections était fort restreint. Je ne veux pas décider s'il est vrai que ce nombre ait été de 27 ou de 34 pour cent... La majorité de ces 27 ou de ces 34 0/0 élit les électeurs du second degré. La totalité de ces élec-

(1) *Les discours de M. le prince de Bismarck avec sommaires et notes*, éd. française en 5 vol. Berlin, t. I, p. 31-34 (*Session des Chambres prussiennes* (1863), Chambre des députés, séance du 29 janvier 1863).

teurs représente donc la majorité des 27 ou des 34 0/0 susdits ; en calculant largement cette majorité, elle peut être au plus de 20 à 25 0/0 sur le nombre total des électeurs primaires, laquelle fraction se trouve représentée par la totalité des électeurs du second degré. Vous, messieurs, vous avez été élus par la majorité de ces seconds électeurs, c'est-à-dire par la moitié de ces 20 ou 25 0/0 + 1 peut-être aussi + 3. Je crois, messieurs, que ce calcul ne peut être contesté (on rit)... Je conclus de votre hilarité que vous en reconnaissez complètement l'exactitude..... En outre c'est une question fort douteuse de savoir si les 13 ou 15 0/0 du corps électoral sur lesquels vous pouvez considérer que repose votre élection, suivent en pleine connaissance de cause votre activité parlementaire. » Le parlement prussien n'est pas le seul à avoir entendu un pareil langage dans son sein ; les Chambres françaises ou belges furent indignées devant des assertions comme celle que nous venons de rapporter, sans avoir jamais, pourtant, prouvé leur mal fondé (1).

(1) « M. Pieyre : Laissez-moi vous mettre sous les yeux des chiffres pour vous prouver que vous ne représentez qu'une infime minorité... (Vives protestations à gauche et au centre). M. le Président : M. Pieyre, vous n'avez pas le droit de traiter de minorité infime les électeurs représentés par la Chambre devant laquelle vous parlez ; je vous rappelle à l'ordre (très bien, très bien ! — bruit à droite). Et remarquez bien que c'est autant le droit de vos amis que celui de vos adversaires que je défends en ce moment (très bien, très bien !). M. Pieyre : Laissez-moi vous citer des chiffres et vous verrez de quelle façon nous représentons la majorité... M. G. Perin : Eh bien, c'est la représentation des minorités cela ! (Rires) » *J. off.*, *Débats parlementaires*, Chambre des députés, session ordin. 1885, p. 654, séance du 24 mars 1885. M. Lorand disait la même chose devant la Chambre des représentants de Belgique : « Les élections de l'année dernière l'ont prouvé en donnant, grâce au régime majoritaire des résultats absolument faux. Je ne veux pas refaire les calculs faits dans un journal et produits à la tribune de cette Chambre d'où il

Guizot, Brougham, Eötvœs, Trendelenburg, Schæffle, etc., etc. ont surabondamment démontré le vice en question du procédé majoritaire, surtout dans le cas d'une élection à deux degrés (1). Le procédé électoral majoritaire combiné avec une savante organisation de gerrymander peut permettre ainsi à une majorité parlementaire de se maintenir au pouvoir tout en ayant perdu la confiance de la majorité du corps électoral (2).

résulterait que la majorité de cette Chambre ne représente pas la majorité du corps électoral. » Lorand, Chambre des représentants, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique*, Ch. des rep., p. 2858.

(1) Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Paris, 1856, t. II, p. 259 et s. (16e leçon) ; Lord Brougham, *The Britisch constitution, its history, structure and working*, London, 1861, p. 70 : « But a most serious evil of the double election is its tendency to place the power in the hands of a minority of the community. » V. les calculs de Brougham, *op. cit.*, Eœtvoes, *Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX Jahr. auf den Staat*, Leipzig, 1854 ; Schæffle, *Bau und Leben des socialen Körpers*, Tübingen, 1881, t. I, p. 569-570 ; Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, 2e éd., Leipzig, 1868, p. 526.

(2) Voici un exemple exprunté à M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 49.

Parti A.

Majorité de 100 dans 25 districts, 2.800 × 25. .	70.000
Minorité de 1500 dans 15 districts, 2.000 × 15. .	30.000
	100.000 votes

Parti B.

Minorité de 100 dans 25 districts, 2.700 × 25. .	67.500
Majorité de 1500 dans 15 districts, 3.500 × 15. .	52.500
	120.000 votes

Le parti A avec 100.000 voix seulement aura 25 députés, tandis que le parti B avec 120.000 voix n'en aura que 15. Comp. l'exemple de gerrymander rapporté (d'après M. Rorin) ci-dessus, p. 377. V. des exemples empruntés aux faits, ci-dessous, p. 413, 430. L'exemple de M. Commons, qu'on le remarque bien, n'est nullement recherché. Supposons encore 100 collèges de 4000 électeurs chacun ; 51 élisent des députés du parti A, par 2.500 voix contre 1.500, 49 du parti B, par

En présence de ces conséquences du procédé électoral majoritaire nous pouvons dire comme Sieyès : « Quand un principe mène à des conséquences absurdes, c'est qu'il est mauvais » (1).

Les adversaires de la démocratie dite représentative ont beau jeu : « Y eût-il représentation véritable, disait Rittinghausen (2), par quelque phénix introuvable de député, la majorité des électeurs du pays ne serait jamais représentée, et la moitié à peu près des électeurs victorieux se trouverait dans le même cas par le fractionnement des assemblées en majorité et en opposition. »

Le procédé majoritaire est défendu par les ennemis de l'élection proportionnelle au nom du principe démocratique que la majorité doit légiférer ou faire légiférer ; ce même procédé électoral peut aboutir, et il aboutit

3.500 contre 500 voix. Nous aurons :

Parti A : 51 députés. . . . . 152.000 voix
Parti B : 49 députés. . . . . 248.000 voix

V. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, ch. IV (*la propor. della rappr.*, p. 191). On pourrait citer des exemples encore plus extrêmes ; on peut dire, en effet, avec l'abbé Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. III : « Il est permis, pour montrer le vice d'un principe, d'en pousser les conséquences jusqu'où elles peuvent aller. »

(1) Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. III, p. 89, éd. Morellet, Paris, 1822.

(2) Rittinghausen, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, nouvelle édition (Bruxelles), p. 32. Comp. aussi Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884, p. 8 et s. Cet auteur a pour devise le mot français : « les extrêmes se touchent ». « Tous ceux qui ont peu de goût pour le régime représentatif ne tiennent nullement à lui apporter une amélioration aussi notable, ils ne sont pas fâchés de le voir fonctionner mal et se réjouiraient volontiers de ses imperfections, dans l'espérance qu'elles finiront par le discréditer. » J. Angot des Rotours, *La représentation proportionnelle : nouvelle revue*, t. 87 (1894), p. 597. Comp. *La réalisation pratique de la représentation proportionnelle, réforme sociale*, 16 sept. 1897.

souvent, à l'élection de la majorité des législateurs par la minorité des électeurs ; dès lors « n'est-ce pas s'exposer à laisser faire la loi par la minorité ? Ce qui est évidemment contre la nature des choses » (1). Étant donné, d'autre part, que les députés sont trop souvent portés à ne considérer que l'intérêt de leurs électeurs, « n'est-il pas monstrueux, comme disait l'abbé Sieyès (2), de composer une assemblée de manière qu'elle puisse voter pour l'intérêt de la minorité ? N'est-ce pas là *une assemblée à l'envers* ? » Duvergier de Hauranne n'a-t-il pas raison de dire : « Les grosses majorités parlementaires sont *toujours* un peu *factices*, et il ne faudrait pas s'y fier outre mesure (3). »

Rien ne montre mieux que le referendum, là où il existe, l'antagonisme entre la majorité parlementaire et la majorité des citoyens. Certes ce désaccord manifeste, on ne saurait l'attribuer uniquement à l'élection majoritaire ; il y a un certain nombre de causes, indépendantes des procédés électoraux, qui contribuent au rejet des lois par le peuple (4) ; il est dès lors vrai de

(1) Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. III, éd. citée, p. 100.

(2) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. VI, p. 197, éd. citée.

(3) *La République conservatrice*, Paris, 1873, p. 269. Duvergier de Hauranne avait tort, cependant, de considérer la représentation proportionnelle comme « un problème insoluble », *loc. cit.*

(4) Les citoyens, obligés de répondre par oui ou par non, rejettent souvent un projet qui leur est soumis à cause d'une disposition de détail qu'ils désapprouvent,ou par suite « d'un préjugé populaire ». V. Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 102, Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 235. On voit par là combien il est inexact de dire que dans le referendum on répond par « ein schönes Ja, ein schönes Nein ». Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, p. 31. Le citoyen ne peut pas émettre librement son avis ; dès lors il préfère le *statu quo* ; il répond négativement, la loi est rejetée. L'antagonisme entre la majorité des députés et la majorité du peuple pourrait aussi s'expliquer par l'indifférence des citoyens à l'égard des opinions politiques des députés qu'ils élisent, sachant

dire que l'élection la plus strictement proportionnelle ne saurait jamais établir l'accord parfait entre les votations parlementaires et les votations populaires (1). Il est, cependant, indéniable que le procédé majoritaire électoral, aboutissant souvent à l'élection de la majorité du parlement par la minorité des voix émises, est une des causes directes de l'antagonisme entre la majorité parlementaire votant les lois et la *vraie* majorité populaire les rejetant (2).

Le referendum et la représentation proportionnelle sont « deux choses absolument différentes (3) », d'accord ; nous ne nous plaçons pas sur le terrain du droit public ; nous rejetons, en droit, toute idée de *représentation* et, par conséquent, de conformité entre le vote parlementaire et le vote populaire (4). Nous partons de la constatation *d'un fait* : l'accord ordinaire du vote du député et de celui de ses électeurs, sur les questions de tendance *politique* (5) ; nous constatons un autre *fait* : le rejet habituel des lois de cet ordre là, votées par la majorité des députés et repoussées par la majorité des électeurs sur referendum ; nous croyons pouvoir en

qu'ils seront appelés en personne à voter sur les principaux projets. V. Lawrence-Lowell, *Governments and parties in Continental Europe*, t. II, p. 329.

(1) R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mars-avril, 1898, p. 232.

(2) *Sic*, Lawrence-Lowell, Naville, Wuarin, Commons, Borgeaud, etc. etc., v. notes suiv.

(3) R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, R. D. P., mars-avril 1898, p. 233, v. notre L. II, ch. I, où nous critiquons les rapprochements qu'on a voulu faire entre la représentation proportionnelle et les institutions de la démocratie directe.

(4) V. notre L. II, ch. II.

(5) « Avec le système électoral, le député, soi-disant législateur... ne représente jamais qu'une idée, un intérêt ; le reste est impitoyablement exclu. » Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, 1868), ch. II, § 3, *La démocratie est l'ostracisme*, p. 54.

induire l'élection de la majorité des députés par la minorité des citoyens ; or, en droit public démocratique, la majorité de l'organe législatif qui *gouverne* et qui *décide*, doit être *élue* par la majorité du corps des citoyens. Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra dire : sous la démocratie dite représentative, *κύριον τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν*, la décision souveraine appartient à la majorité.

Le referendum montrant au grand jour les vices du procédé électoral majoritaire doit appeler l'attention des partisans du gouvernement représentatif ; ces derniers doivent obtenir l'élection proportionnelle, s'ils tiennent à consolider le système représentatif. Beaucoup de personnes s'imaginent qu'on guérit un malade politique en le tuant ; il nous paraît plus simple de le guérir en le guérissant (1).

(1) « La demande du referendum est la revendication des droits de la majorité des citoyens contre l'effet d'institutions vicieuses qui détruisent la vérité du système représentatif. C'est un remède à un mal positif, mais c'est un remède périlleux. Les médecins savent qu'il est certains médicaments dont l'emploi répété guérit une maladie, mais *tue le malade.* » E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875*, Genève, 1876, p. 88 Comp. *La démocratie représentative*, Genève, Paris, 1881, p. 12 et *séances et travaux de l'Acad. des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 362. « Le referendum offre un remède au mal né du défaut des lois électorales ; mais c'est un remède qui renferme un élément de poison », v. aussi : *La réforme électorale en France*, Paris, 1871, p. 52. Le referendum devient de plus en plus fréquent en Suisse et en Amérique. « La demande de referendum constitue un appel au peuple entier contre les décisions des représentants d'une partie seulement du peuple. » E. Naville, *Les progrès de la réf. élect.* en 1874 et 1875, p. 88. La représentation proportionnelle, assurant la représentation aux minorités et le pouvoir à la majorité, rendrait beaucoup moins fréquent l'usage du referendum et de l'initiative populaire, « de ces lourdes armes défensives ». L. Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891. Comp. A. Béchaux, *Une institution démocratique* ; *le referendum*, *Le correspondant*, 25 avril 1892 : « Si le referendum suisse est assez populaire c'est qu'il permet de corriger

Nous avons vu comment la première base de la démocratie : l'alternative du commandement et de l'obéissance se trouve écartée à cause du procédé électoral majoritaire ; nous allons prouver maintenant, des chiffres

les défauts de la représentation nationale..... qu'on change donc pareil système électoral, et le referendum perd une grande part de son crédit. » Comp. dans le même sens, Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*, Paris, 1896, p. 422 et 424. Cet auteur dit que le referendum rend urgente la représentation proportionnelle et que cette dernière une fois introduite, « le referendum n'aura plus sa raison d'être ». Des auteurs considérables proclament la représentation proportionnelle indispensable dans une démocratie semi-représentative (referendum, initiative populaire), v. E. Naville, *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1885, p. 67, et les ouvrages cités, *loc. cit.*, Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891 : « Une condition est nécessaire d'abord, à un pays doté du referendum : c'est que la composition des corps élus corresponde à celle du corps électoral ; autrement, ce dernier rejette la plupart des matières soumises à son tribunal, *et la machine politique se détraque.* » Comp. H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 35, 38, 54. L'éminent professeur allemand n'hésite pas à se ranger du côté de MM. Naville et Wuarin. D'autres auteurs, non moins autorisés, présentent, au contraire, le referendum comme un correctif des vices du procédé électoral majoritaire et ils considèrent l'élection proportionnelle comme inutile là ou le referendum existe. M. Numa Droz, ancien président de la confédération helvétique, s'est fait le champion de cette idée : « En diminuant l'importance des groupes parlementaires la démocratie rend moins aigre la question de la représentation proportionnelle. Lorsque le Parlement peut tout décider ; l'intérêt est très grand d'y être représenté. Mais lorsque le peuple a le dernier mot, les majorités sont moins ardentes à exclure de la représentation des minorités dont l'avis peut être si utile pour le succès de la loi ; de leur côté les minorités souffrent moins de l'injustice de l'exclusion, puisqu'elles peuvent faire valoir directement devant le peuple les raisons qu'elles n'ont pu présenter dans la salle du Conseil. » Numa Droz, *La démocratie et son avenir* dans *Études et portraits politiques*, Genève-Paris, 1895, p. 31. Comp. *bibliothèque universelle*, t. XVI, p. 411. M. E. Naville a, suivant nous, victorieusement réfuté ces assertions de Numa Droz, dans le *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet-août 1888, p. 201-210 ;

à l'appui, la destruction de la seconde base fondamentale de cette forme d'État : le gouvernement par la majorité. Nous pourrons ensuite conclure, avec M. E.

les opinions de M. Numa Droz sur la représentation proportionnelle. L'éminent ancien président de l'association réformiste genevoise relève ce point capital que, « dans les cas où la votation populaire a lieu, la liberté des citoyens est loin d'être aussi entière qu'on pourrait le supposer. Cette liberté, en effet, se trouve singulièrement limitée par la manière dont on pose les questions. » *Bulletin cité*, juillet-août 1888. Comp. *La Suisse libérale*, journal neuchâtelois du 13 décembre 1882 et 3 janvier 1885. Comp. la *démocratie représentative*, Genève, 1881, p. 24 et : *à propos du referendum* dans la *Revue mensuelle* de l'association réformiste bruxelloise, 1887, p. 52. V. les intéressantes observations sur le referendum de Sumner Maine, *Essai sur le gouvernement populaire*, p. 139 et suiv. Sur les vues opposées de MM. Numa Droz et Naville, V. Deploige, *Le referendum en Suisse* (1892), *in fine*. M. Hilty se place au même point de vue que M. Numa Droz, V. *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, année 1894-1895, p. 424 et année 1892, p. 159. L'éminent professeur de Berne voit aussi dans le vote des femmes un correctif du procédé majoritaire ! Stuart Mill dans son *gouvernement représentatif*, trad. Dupont White, 3e éd., Paris, 1877, p. 243, formule l'espérance que « l'opinion de Bentham, de M. Samuel Bailey, de M. Hare.. aura son effet », et il continue, *loc. cit.* : « espérons enfin qu'avant la prochaine génération, l'accident du sexe pas plus que celui de la couleur de la peau, ne sera regardé comme un motif suffisant pour dépouiller un être humain de la sécurité commune et des justes privilèges d'un citoyen. » Nous avouons que nous ne voyons pas les rapports entre la représentation proportionnelle et le suffrage des femmes. M. Brissaud, en France, voit dans le referendum, comme MM. Numa Droz et Hilty en Suisse, une institution « qui résout le problème insoluble de la représentation des minorités ». *Le referendum en Suisse* : *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, t. XII (1888), p. 421. Comp. dans le même sens, en Allemagne, M. Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884, qui, après avoir fait une critique très serrée du procédé électoral majoritaire (v. *op. cit.*, p. 18-19), conclut : « Dieses Correctiv ist das Plebicist.... es ist das Heilmittel der entsetzlichen Uebel, welche aus der Tyrannei der wahlen erwachsen. » On pourrait ajouter que la représentation proportionnelle laisse forcément de côté les minorités au-dessous du quotient, tandis que le referendum appelle tout le monde au vote des lois. V.

Naville, que « les deux bases de la démocratie se trouvent ainsi renversées » (1).

Les américains vont jusqu'à dire que, à cause du procédé électoral majoritaire, « la Chambre nationale des représentants est *à peine* un corps représentatif (2) ». La majorité des *Congressmen* est souvent élue par une minorité de citoyens et même de votants ; il y a là un fait des plus ordinaires en Amérique, où la pratique des gerrymander est érigée en art savant, dont les partis politiques ne se font pas faute de se servir suivant leurs intérêts. Le 51e Congrès (Chambre des représentants, la seule qui nous intéresse) contenait une majorité de 3 voix républicaines, malgré une majorité populaire démocratique de votants (3). Le 53e Congrès contenait une *majorité* de 79 voix démocratiques, au lieu d'une *minorité* démocratique de 10 voix (4). Aux élections de

Korkunow, *Proportionale Wahlen*, compte rendu analytique par Wladimir von Rennenkampf, extrait du *Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre zu Berlin*. Mais nous finissons comme nous avons commencé : « Le referendum est un moyen radical *qui supprime la maladie en supprimant temporairement le malade* ou du moins en réduisant à l'impuissance, dans une question déterminée, une législature qui n'est pas la représentation exacte de la volonté nationale. » Goblet d'Alviella, *Documents parlementaires de Belgique* ; *Sénat, session extraordinaire de* 1892, p. 7, doc. 19.

(1) E. Naville, *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle* ; *revue politique et parlementaire*, septembre 1896.

(2) « The national House of representatives is *scarcely* a representative body. » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 53. Comp. J. W. Jenks, *The social basis of proportional representation*, *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895. MM. Commons et Jenks citent des lois importantes (p. ex. Mckinley tarif law acceptée par le 51e Congrès) votées par les représentants d'une minorité populaire.

(3) Élections de 1888 (Commons et Jenks).

(4) Élections de 1892, v. ci-dessus, p. 381.

1894 (54ᵉ Congrès), les républicains ne représentant que 48, 4 0/0 des votants, élurent 255 députés, ce qui leur donna une majorité de 134 voix à la Chambre des représentants (68 0/0 des voix parlementaires), au lieu d'une minorité de 7 voix (1). On voit par là qu'il est vrai de dire que le procédé électoral actuel fait passer le gouvernement à la minorité, et que « les gerrymander renversent le gouvernement par la majorité (2) ». Aux élections pour le 48ᵉ Congrès, 1.792.000 électeurs sur 8.000.000 de *votants* élurent 163 représentants, c'est-à-dire la majorité des membres de la Chambre des représentants fédérale. En présence de pareils résultats, on est en droit de dire avec M. Mason qui rapporte le fait: « Afin de prévenir la possibilité d'un gouvernement par la minorité, il faut accorder la représentation des minorités (3). » A en croire M. J. W. Jenks (4), « ce renversement des plus simples principes du gouvernement démocratique » ne provoque point aux États-Unis l'indignation des citoyens; « beaucoup d'entre eux, et parmi les meilleurs, craignent le gouvernement par la majorité (5) ». Il ne faudrait, cependant, pas croire, que

(1) Commons, *Pr. repr.*, p. 58. J. W. Jenks, *loc. cit.* V. ci-dessus, p. 382. Ce résultat était dû aux gerrymander des États particuliers: l'État de New-York élut 29 républicains et 5 démocrates, au lieu de 19 républicains, 14 démocrates, 1 populiste (élection proportionnelle); l'État de Pennsylvanie élut 28 républicains et 2 démocrates, au lieu de 18 et de 11 et 1 populiste (él. prop.); d'après M. J. W. Jenks.

(2) Commons, *Proportional representation*; *annals of the americ. Acad. of pol. and soc. science* (*miscellany*), mars 1892.

(3) « To prevent the possibility of minority rule, minority representation must be granted. » Mason, *Proportional representation*; *Cyclopædia of political science*, éd. Lalor, New-York, t. III (1895), p. 411.

(4) *The social basis of proportional representation*: *annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895.

(5) « Many of them, and those the best, fear the rule of the ma-

la minorité, qui, grâce au procédé électoral majoritaire et aux gerrymander, usurpe les droits de la majorité, est une minorité d'élite ; elle n'est ordinairement, presque toujours composée que de ces mêmes éléments qui rendent la loi du nombre si dangereuse (1) ; elle est une minorité *populaire*, présentant les mêmes vices et les mêmes dangers que la vraie majorité ; elle offre un danger de plus : le despotisme qui accompagne les usurpateurs ; le peuple au lieu d'être *βασιλεὺς*, roi légitime (2), devient alors *τύραννος*, tyran, usurpateur. Or la *τυραννίς* est plus despotique que la *βασιλεία* (3) ; la *παρέκβασις* de la *πολιτεία* (corruption de la République), c'est, comme la « tyrannie » (corruption de la monarchie), du despotisme (4).

La majorité des députés (*representatives*, *delegates*) est très souvent élue dans les États de l'Union américaine par la minorité *des votants*, de telle sorte que les législatures particulières sont rarement d'accord avec la majorité des électeurs de chaque État (5).

jority. » J. W. Jenks, *loc. cit.* Comp. dans le même sens, duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1889, t. II, p. 110 : « Les habitudes politiques des américains ne répugnent pas à ce que le gouvernement du pays soit légalement abandonné par intervalle aux représentants des minorités. Le parti numériquement vainqueur et supplanté en même temps, se résigne d'ordinaire à subir les conséquences de l'anomalie légale qui le dépouille. »

(1) V. J. W. Jenks, *loc. cit.*

(2) Sur le peuple comparé à un roi (Aristote, Aristophane, etc., etc.). V. ci-dessus, p. 233 et 235.

(3) Aristote, *Politique*, L. III, c. V, § 5 : « *ἔστι δὲ τυραννὶς μὲν μοναρχία δεσποτικὴ τῆς πολιτικῆς κοινωνίας*. » La « tyrannis » est une monarchie exercée sur l'association politique despotiquement.

(4) Aristote appelle la *παρέκβασις* de la « République », *Δημοκρατία* « démocratie » et il la compare à la « tyrannis » par rapport à la *βασιλεία*. V. ci-dessus, p. 235.

(5) V. ci-dessus, p. 385 et le fonctionnement du referendum, *infrà*, p. 418 et s.

Le président des États-Unis est presque toujours l'élu d'une simple majorité relative, d'une minorité populaire somme toute (1). Lincoln, au moment où la guerre civile allait éclater, ne fut élu que par une minorité nationale (2) ; on y a vu une des causes déterminantes de la guerre de sécession (3). On peut citer l'exemple de Présidents élus malgré la volonté manifeste *de la majorité absolue* des citoyens, qui avait voté pour le candidat non élu ; le fait s'est présenté en 1825 ; John Adams eut la majorité *absolue* des suffrages populaires, et, cependant, il ne reçut, au collège électoral présidentiel, que 84 voix, alors que Jackson en eut 99 et Crawford

(1) La majorité absolue est exigée au sein du collège électoral présidentiel : « La personne qui réunira le plus grand nombre de voix pour la présidence sera président *si ce nombre donne la majorité de l'ensemble des électeurs.* » amendement XII[e] (proposé par le 8[e] Congrès le 12 décembre 1803 et ratifié le 25 septembre 1804) à la constitution des États-Unis. Cet amendement annule le paragraphe 3 de la 1[re] section de l'article 2 de la constitution. En 1844, James Polk fut élu président avec une minorité de votes populaires, de même que Zachary Taylor (1848) et James Buchanan (1856). V. Al. Johnston, *History of American politics*, New-York, 1879, p. 262-263. Comp. sur les détails de l'élection de Buchanan, H. von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin, t. III (1884), p. 773 : « Buchanan dut son élection à une minorité seulement d'électeurs. »

(2) Lincoln n'eut que 40 0/0 du vote populaire, mais il eut 60 0/0 du vote électoral au second degré. V. O'neil, *The American electoral system*, New-York, 1889, p. 166. Comp. A. Johnston, *op. cit.*, p. 263. V. aussi Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique* (1864-1865), t. II, ch. I, *L'élection présidentielle* ; Masseras, *Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement*, *Nouvelle revue*, mars 1881 ; de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, Paris, 1889, t. II, p. 109. Comp. note suiv.

(3) « Lincoln lui-même fut un président de minorité, situation singulièrement épineuse au moment où les partis excités n'attendaient que l'occasion pour commencer la guerre civile ». Duc de Noailles, *loc. cit.*, comp. Masseras, *loc. cit.*

41 (1). En 1876, il n'y avait que deux candidats en présence, MM. Hayes, républicain, et Tilden, démocrate ; « en vain le vote primaire donne cent cinquante mille voix d'avance à M. Tilden ; c'est néanmoins son rival, M. Hayes, qui l'emporte au second degré, malgré la volonté manifeste et formelle de la majorité populaire » (2). Aux dernières élections présidentielles aux États-Unis, en novembre 1896, Mac-Kinley eut dans le vote populaire 7.121.342 voix et son adversaire Bryan 6.502.600. Mac-Kinley fut élu Président des États-Unis par 272 voix contre 175 ; « Mac-Kinley est le premier Président depuis 1872, qui ait obtenu une majorité absolue dans le vote populaire (3). » Ces exemples montrent que la majorité absolue du collège électoral présidentiel, munie d'instructions, en fait obligatoires (4), n'a pas été élue par la majorité absolue des votants, loin de là ; et nous pouvons conclure, avec M. le duc de Noailles (5), que « par suite du système actuel, et de l'annulation des minorités locales qui en est la conséquence, le pouvoir exécutif peut échoir à la minorité nationale du pays et lui appartenir pendant quatre ans ».

On voit souvent des gouverneurs d'États particuliers élus par la minorité : trois gouverneurs sur sept, pen-

(1) Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 206.

(2) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 110. Comp. E. Naville, *La démocratie représentative, séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115 (1881), p. 360. En 1888, « Harisson doit être ajouté à la liste des présidents de minorité nationale » ; de Noailles, *loc. cit.*

(3) *Revue politique et parlementaire*, juin 1897, *La vie politique et parlementaire à l'étranger*, *États-Unis*, par A. Dunning.

(4) V. ci-dessus, p. 386.

(5) *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 109.

dant les trente dernières années, ont été élus dans l'État de New-York par une minorité (1).

Le procédé électoral majoritaire, appliqué au sein de chaque circonscription, et les gerrymander qu'il rend possibles, n'expliquent que trop l'antagonisme qu'on rencontre dans les États particuliers de l'Union, entre la majorité de la législature et la majorité de *tous* les citoyens. Le referendum montre au grand jour ce désaccord (2). « Il n'est pas rare, dit M. Bryce (3), de voir des propositions, soumises au peuple par la législature, sous forme d'amendements constitutionnels, être rejetées par celui-ci. » Le referendum nous montre ainsi

(1) « Three of the seven governors were elected by a minority. » Remsen, *Fusion of political parties*; *Annals of the american Academy of political and social science*, juillet 1896, p. 32. On sait que le pouvoir exécutif dans les États particuliers de l'Union appartient à un gouverneur élu par le peuple de l'État.

(2) Le referendum populaire n'existe pas dans la constitution des États-Unis. V. l'article V de la constitution sur la condition de l'adoption par les trois quarts *des États*, des modifications constitutionnelles. Le referendum constitutionnel populaire existe aujourd'hui dans les divers États particuliers de l'Union, V. Oberholtzer, *The referendum in Amerika*, Philadelphia, 1893 et l'analyse-article de M. R. Saleilles dans la *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 342 et s. V. aussi Esmein, *Dr. const.*, p. 250-254. V. à titre d'exemple l'article XVIII (*futurs amendements*) de la Constitution du 16 décembre 1873 de l'État de Pennsylvanie : « Les amendements ainsi proposés seront soumis aux électeurs qualifiés de l'État... si ces amendements sont approuvés par la majorité des électeurs qui prendront part au vote, ils deviendront partie de cette constitution. » V. Dareste, *Les const. modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 445.

(3) *The american commonwealth*, 3e éd., 1895, t. I, p. 471. L'éminent auteur cite des amendements étendant le droit de suffrage aux femmes, votés par les législatures des États d'Indiana, Nebraska, Ohio et Oregon, et rejetés par le peuple de ces États. V. aussi des amendements supprimant la capitation (poll-tax) exigée des électeurs, votés par la législature de l'État de Pennsylvanie et rejetés par le peuple de cet État « à une majorité considérable ». Dareste, *Const. modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 408.

« le caractère non représentatif des législatures (1) ». M. Samuel Moffett, dans une intéressante étude sur *le referendum constitutionnel en Californie* (2), rapporte de nombreux exemples du désaccord manifeste qui existe, à l'heure qu'il est, entre la législature de cet État et la majorité des citoyens (3). Ce caractère de la représentation aux législatures des États particuliers de l'Union américaine, qui ne sont élues que par la moitié, souvent par une minorité de citoyens, explique en grande partie le mouvement en faveur de la législation directe par le peuple. Ce mouvement se manifeste en Amérique par l'usage de plus en plus fréquent du referendum « en matière de législation d'État ou locale (4) ». Les législatures ne représentant qu'une partie du peuple, qui n'est pas toujours la majorité, on comprend facilement la méfiance des américains à l'égard de ces assemblées « à l'envers » (5). « Cette démoralisation des corps législatifs, ces tendances à restreindre le domaine de la législation proprement dite, dit M. Commons (6), doivent être considérées comme un trait profondément alarmant de la politique américaine. » La principale cause de ces faits certains doit être attribuée au pro-

(1) Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 190.

(2) *The constitutional referendum in California* dans la *Political science Quarterly*, volume XIII (1898), p. 1-18.

(3) Du 7 janvier au 7 mars 1895 trois amendements passèrent aux deux Chambres de la législature, mais tous furent rejetés par le peuple, l'amendement XI[e] (suffrage des femmes) par 137.099 voix contre 110.355, l'amend. XIX[e] par 109.433 *non* contre 82.609 *oui*, l'amendement XXXIII[e] par 158.073 *non* contre 63.620 *oui*.

(4) Dana Durand, *Political and municipal legislation in* 1897, *Annals of the amer. Acad. of polit. and social science*, mars 1898, p. 44.

(5) Mot de Sieyès, v. ci-dessus, p. 408.

(6) *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 8 (ch. I. *The failure of legislative assemblies*).

cédé électoral majoritaire et aux effets fâcheux qu'il produit (1).

L'Amérique n'est pas, loin de là, le seul pays où ce procédé ait abouti à la παρέκβασις de la démocratie. La Suisse nous présente à peu près le même aspect.

Le Conseil national suisse ne représente que le tiers à peu près des électeurs inscrits et les deux tiers des votants. On peut donc dire que la majorité du Conseil national ne correspond ni à la majorité des électeurs, ni à celle des votants. Le caractère non représentatif du Conseil national suisse tient, en grande partie, au nombre considérable des *abstentions* (2). Mais on doit se rappeler que la plupart des *abstentionnistes* sont des électeurs de la minorité qui, étant sûrs d'avance d'être

(1) V. les autres causes ci-dessus, p. 303, note 2.

(2) Les abstentions s'expliquent aussi en Suisse par l'existence du referendum et des votations trop fréquentes. Voici un tableau de statistique électorale emprunté au *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, novembre 1889.

Elections au Conseil national suisse de 1881, 1884 et 1887,

	Inscrits	Votants	0/0 des inscrits	Représentés	0/0 des inscrits
1881...	638.589	371.614	58	262.804	41
1884...	640.395	384.735	60	274.279	43
1887...	650.194	342.980	53	264.353	41

Comp. M. Schanzer, *loc. cit.* Lawrence-Lowell, *loc. cit.* V. ci-dessus, p. 389.

Aux élections de 1890 il y eut 663.441 inscrits et 390.978 votants c'est-à-dire 58,9 0/0. V. Schanzer, *Sull' ordinamento del potere legislativo* etc. *Bulletin de l'institut international de statistique*, t. VII, 1 er livr. Rome, 1893, p. 75 ; on y trouve un tableau détaillé des élections fédérales de 1890 dans les différents cantons : le nombre des votants a été de 80, 2 0/0 des inscrits dans le canton d'Argovie, c'est le maximum ; il a été de 65, 9 0/0 à Fribourg, de 63, 0/0 au Tessin ; il n'a été que de 39,6 0/0 (12.136 votants sur 30.681 inscrits) dans le canton de Vaud, 44,2 0/0 dans le canton de Berne, etc.

battus au scrutin, préfèrent s'abstenir. On nous permettra donc de mettre à la charge du procédé électoral majoritaire le grand nombre des abstentions, et de les compter, au moins approximativement, parmi les voix battues plutôt que parmi les voix représentées.

En Suisse, le Referendum, constitutionnel aussi bien que législatif, existe dans la constitution fédérale du 29 mai 1874, articles 89 et 121 (1), complétés par *la loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux*, du 17 juin 1874 (2). L'histoire du Referendum fédéral en Suisse se caractérise par trois grandes périodes de rejet : de 1875-1877, de 1882-1884 et de 1894-1897 (3). Du 31 octobre 1880 jusqu'au 11 mai 1884, *tous* les arrêtés fédéraux, votés par la majorité radicale et centralisatrice des Conseils et soumis au peuple, furent rejetés par la majorité *réelle* des citoyens à des majorités énormes (4). « Pendant la durée de la

(1) « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption et au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » Const. féd. du 29 mai 1874, art. 89, comp. l'article 121 sur le referendum constitutionnel.

(2) V. cette loi dans Dareste, *Les const. modernes*, 2e éd., Paris, 1891, I, p. 511 et s.

(3) V. un diagramme très intéressant dans l'article de M. Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics*, *Annals of the american Academy of political and social science*, juillet 1898, p. 80.

(4) V. les *Eidgenössische Referendums Tabelle* (*Die schweizerischen Volksabstimmungen von 1874-1884*) insérées à la fin du livre classique de M. Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, 2e éd., Zurich, 1885. De 1874 à 1884 sur 18 votations populaires (referendum fédéral) 13 aboutirent au rejet. A noter la votation du 31 décembre 1880, monopole des billets de banque : 260.126 *non*, 121.099 *oui*, *rejeté*. 30 juillet 1882 : loi sur les épidémies, 254.340 *non*, 68.027 *oui*, *rejetée*. 26 novembre 1882 : arrêté fédéral organisant un bureau fédéral de l'instruction publique analogue au *Board of education* des États-Unis, 318.139 *non*, 172.010 *oui*, *rejeté*. « Les

législature, le referendum fut demandé avec une fréquence extraordinaire, et chaque loi soumise au vote populaire était rejetée. On n'avait jamais vu une pareille condamnation générale de la politique des Chambres. On supposait que le peuple était complètement dégoûté du radicalisme autocratique de ses représentants, et on s'attendait, tout naturellement, à une écrasante défaite du parti au pouvoir, aux prochaines élections. Mais, au lieu de cela, la majorité radicale du Conseil national fut réélue plus nombreuse qu'auparavant. Un aussi extraordinaire état de choses embarrassa les Suisses eux-mêmes... Une des causes qui expliquent ce fait est que les districts électoraux sont arrangés de telle façon que la législature ne représente pas exactement la majorité du peuple (1). » Le procédé électoral

cantons catholiques et les conservateurs des cantons protestants virent dans cette mesure un premier pas vers la centralisation de l'instruction, que rêvent, dit-on, les radicaux. » E. de Laveleye, *La forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis et en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1886. Les libéraux-conservateurs, formant les 3/4 du corps des citoyens, rejettent à la majorité de 3/4 les mesures prises par la majorité radicale des Conseils qui ne représente que le quart des électeurs. On comprend dès lors parfaitement « la grande confusion et le grand désarroi des chefs radicaux de la législature. » Sumner-Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, p. 102. V. E. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II, p. 160-163 de nombreux exemples statistiques de votations populaires en Suisse.

(1) Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 329. M. Ch. Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, 1893, p. 398, attribue également l'antagonisme manifeste entre le peuple et la majorité radicale du Conseil national au procédé majoritaire et à la mauvaise délimitation des arrondissements électoraux, et il ajoute : « lorsque cette situation anormale aura cessé, le pays qui est pratique et judicieux, aura bientôt fait de reconnaître que le progrès véritable ne consiste pas, pour lui, dans l'annihilation de ses Conseils élus et responsables. » Comp. E. Naville dans : *Séances et travaux*

majoritaire n'est sans doute pas la seule cause des effets négatifs du referendum en Suisse (1) ; mais à lui seul, il suffit pour expliquer le rejet des mesures centralisatrices votées par la majorité radicale des Conseils, élue par une minorité populaire, et désavouée par l'immense majorité libérale-conservatrice des citoyens. La majorité radicale des Conseils poursuit la réalisation du programme radical-centralisateur, repoussé par une énorme majorité populaire au moment des élections ; cette même majorité populaire repousse effectivement, grâce au referendum, les lois radicales votées par la majorité radicale, l'élue d'une minorité populaire.

de l'Académie des sciences morales et politiques, t. 146 (1896) ; *La représentation proportionnelle*. Comp. L. Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891. M. L. Wuarin observe en outre que, « si le peuple et ses mandataires ne pensent pas de même, *le droit d'initiative* devient un instrument de combat ». Comp. Commons, *Proportional representation*, p. 190 ; M. Lawrence-Lowell, *Oscillations in politics*: *Annals of the Amer. Acad. of pol. and soc. science*, juillet 1898, p. 80 et 86. On peut consulter aussi Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884, p. 8 et s.

(1) V. sur le referendum et ses effets négatifs, ci-dessous, p. 433 et s. M. Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, t. II, p. 329, cherche à expliquer la réélection des députés dont le peuple repousse les lois par cette considération que le peuple ayant entre ses mains le referendum qui lui permet de défaire l'œuvre de ses élus, est comparativement indifférent aux opinions des députés ; on s'attache bien plus à l'homme qu'au législateur. « Lors des élections triennales, il n'est pas d'habitude de changer les membres du Conseil fédéral s'ils ont fait leur devoir. Des hommes comme MM. Welti, Hammer, Hertenstein n'ont jamais été écartés du pouvoir quoiqu'ils aient été élus il y a nombre d'années par le parti du centre, aujourd'hui réduit à une simple poignée. » Sir Fr. Ottiwel Adams et C. Cunningham, *La Confédération suisse* (éd. fr. par Loumyer), Bâle, 1890, p. 301. Le peuple agit vis-à-vis de ses députés comme les membres de l'assemblée fédérale vis-à-vis des conseillers fédéraux (pouvoir exécutif). Sir H. Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 102, n'hésite pas à attribuer les effets négatifs du referendum aux préjugés populaires.

Les statistiques électorales sont là pour prouver ce que nous avançons ; aux élections fédérales de 1881, 169. 058 citoyens radicaux élisent 83 députés radicaux, la majorité du Conseil national ; 77.692 citoyens appartenant au parti du centre n'élisent que 26 conseillers nationaux ; 97.977 électeurs de la droite n'en obtiennent que 36 ; 175.669 citoyens, la majorité, n'élisent que 62 députés, la minorité (1). Voilà pourquoi *toutes* les mesures radicales, votées par la législature de 1881-1884, et soumises au peuple, furent repoussées par la majorité anti-radicale de celui-ci.

Aux élections de 1884 la majorité radicale du Conseil national est réélue, renforcée même, pour la raison bien simple que les causes de cette anomalie subsistent toujours ; ce qui n'empêche pas la majorité populaire, qui est toujours anti-radicale, de repousser systématiquement, pendant la législature de 1884-1887, les lois radicales votées par les représentants de la minorité (2). Comment veut-on que de nouvelles élections, ayant lieu sous les mêmes conditions anti-démocratiques que les précédentes, puissent corriger l'ancien état de choses ? (3).

(1) V. *Zeitschrift für schweiz. Statistik*, 1887, p. 417 et Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, t. II, p. 329, note.

(2) Élections de 1884 :

Radicaux 187.118			88 cons. nationaux	
Anti-radicaux	Centre : 81.363	= 180.683	22	= 57 c. n.
	Droite : 99.320		35	

il faut voir parmi les 255.660 abstentionnistes (1884, v. ci-dessus p. 420) une majorité d'anti-radicaux qui s'abstinrent, sûrs qu'ils étaient, étant donnée la répartition des partis entre les circonscriptions électorales, de ne pas pouvoir voter efficacement.

(3) M. Hoffmann a raison de se refuser à considérer comme un correctif des élections majoritaires la dissolution du Parlement, pour la raison bien simple que « de nouvelles élections, après la dissolution du corps représentatif, sont *élections comme toutes les*

La période de 1894 à 1897 offre un nouvel exemple d'opposition flagrante entre les Conseils élus par la minorité des citoyens et la majorité *réelle* du peuple (1). « Le referendum a fonctionné trois fois en 1895 et chaque fois, l'œuvre législative des Chambres fédérales a été mise à néant (2). » La majorité radicale de la législature proposait trois mesures centralisatrices, toutes les trois furent repoussées par la majorité libérale-conservatrice du peuple, dans les votations populaires des 3 février 1895 (3) et 29 septembre 1895 (4). Il y a deux ans, la majorité radicale des Conseils avait voté l'institution d'une *banque d'État fédérale* ; la votation populaire du 28 février 1897 montra, dit M. Numa Droz (5), « l'aver-

autres élections (*sind Wahlen, wie alle anderen Wahlen*) ; il n'y a que leur cause qui est extraordinaire. » *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884, p. 11. V. ci-dessous, p. 427 et s.

(1) V. Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics* : *Annals of the Amer. Acad. of pol. and soc. science*, juillet 1898, p. 80.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 499-500. *Suisse* : *notice générale sur les travaux de l'assemblée fédérale* en 1895, par H. Pascaud.

(3) Il s'agissait de la loi sur la représentation de la Suisse à l'étranger; elle a été repoussée par 177.991 *non* contre 124.517 *oui*. V. *Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 499. Comp. la votation populaire du 6 décembre 1891 sur l'arrêté fédéral concernant l'achat du chemin de fer central suisse, du 25 juin 1891 : 130.729 *oui*, 286.406 *non*, *rejeté* par une majorité de 155.677 voix. V. Salis, *Le droit fédéral suisse*, trad. Borel, Berne, t. I, p. 457-463, n° 19. Comp. l'éd. allemande, *Schweizerisches Bundesrecht*, Berne, t. I, 1891, p. 430-437.

(4) Monopole des allumettes au profit de l'État fédéral : 184.109 *non*, 140.174 *oui*, *rejeté* ; la majorité *réelle* du peuple a aussi *rejeté* par 269.751 voix contre 195.178 une proposition de révision votée par la majorité radicale des Conseils, décidant que « tout ce qui concerne l'armée : administration, instruction, armement, habillement et équipement, deviendrait exclusivement fédéral ». V. *Annuaire de législation etrangère*, 1896, p. 500, notice H. Pascaud.

(5) *Revue politique et parlementaire*, juin 1897, *La vie politique et parlementaire à l'étranger*, *Suisse*.

sion innée du peuple suisse pour la bureaucratie », si chère à la majorité radicale représentant la minorité des citoyens ; 255.984 citoyens suisses, libéraux-conservateurs, rejetèrent cette « imitation servile de nos voisins d'Outre-Rhin », contre 195.764 (1).

Un député génevois au Conseil national a appelé le referendum « le phylloxera législatif » (2), à cause de ses effets négatifs qui aboutissent à la destruction des prétendues lois bienfaisantes. On aurait pu, avec plus de raison, qualifier le procédé électoral majoritaire de ver rongeur du gouvernement représentatif. Un ennemi du gouvernement représentatif, M. Hoffmann, dans son étude sur *Le plébiscite comme correctif des élections*, dit que « les admirateurs les plus aveuglés du gouvernement représentatif » eux-mêmes, ne sauraient, en présence de l'expérience suisse, mettre en doute le désaccord trop fréquent entre la volonté de la majorité populaire et celle de la majorité parlementaire (3). On doit, en effet, reconnaître le bien fondé de ces critiques ; mais, au lieu de mettre ces inconvénients à la charge du gouvernement représentatif, comme le fait

(1) Numa Droz, *Revue politique et parlementaire*, juin 1897. Comp. Ch. Borgeaud, *Revue du droit public*, mars-avril 1898, p. 351, *Chronique politique, Suisse*. V. des exemples analogues dans l'article de M. Th Curti, *Le referendum suisse*, *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897. Le peuple suisse, cependant, vient d'adopter le 13 novembre 1898, à une immense majorité, l'unification du droit civil et pénal. V. le journal *La Suisse* du 15 novembre 1898 (3e éd.) *le Journal de Genève* du 15 novembre 1898 (1re éd.). Les deux arrêtés fédéraux furent adoptés par 264.000 *oui*, à peu près, contre 99.000 *non*. Sur les statistiques des votations populaires on peut consulter Deploige, *Le referendum en Suisse*, Bruxelles, 1892, p. 136 et Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*, Paris, 1896, p. 352-353.

(2) Cité par Numa Droz, *Études et portraits politiques*, p. 24.

(3) Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884, p. 8.

M. Hoffmann, nous croyons être plus juste en ne mettant en cause que le procédé électoral majoritaire.

Le désaccord entre la majorité populaire de chaque canton et la majorité de son Grand Conseil est encore plus manifeste. M. E. Naville cite à cet égard un fait caractéristique entre tous (1) : en 1878, le Grand Conseil du canton de Genève ne contenait que des députés élus par un seul parti qui avait la majorité dans les trois collèges du canton (2) ; le parti battu formait à peu près la moitié du corps électoral ; le Conseil ainsi composé vota à une voix de majorité une modification constitutionnelle ; le corps des citoyens du canton de Genève la rejeta par 8.758 voix contre 2.593, c'est-à-dire par une majorité de trois quarts. « La théorie qui se borne à établir que la moitié de la moitié, c'est le quart, recevait ainsi dans la pratique la plus éclatante confirmation (3). » La moitié des élus de la moitié des citoyens votait une mesure que les trois quarts de ces derniers repoussaient, grâce au referendum. On pourrait citer des exemples analogues dans d'autres cantons (4).

Le referendum dans les cantons est un remède qui tue le malade (5). Quant à l'*Abberufungsrecht*, ou droit

(1) *La représentation proportionnelle : séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 146 (1896).

(2) V. ci-dessus, p. 391, note 2.

(3) E. Naville, *loc. cit.* La représentation proportionnelle fut introduite dans ce canton en 1892, v. notre L. IV, sect. II, ch. II. Au mois de mars 1896 une décision prise par les deux tiers du Grand Conseil fut admise par une grande majorité populaire.

(4) En 1878 la majorité des citoyens du canton de Zurich repoussa (2/3 contre 1/3) une mesure concernant les droits successoraux des filles appelées à la succession de leurs parents, votée par la moitié plus un des membres du Grand Conseil. V. Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, t. II, p. 266. Comp. de nombreux exemples dans Th. Curti, *Le referendum suisse*, *Revue politique et parlementaire*, 10 août, 1897.

(5) V. ci-dessus, p. 410.

de *dissolution populaire*, qui existe dans un certain nombre de cantons (1), il est vrai qu'il permet à une majorité populaire non représentée de dissoudre un Grand Conseil non représentatif; mais il est, à notre point de vue, dépourvu de toute utilité pratique; la dissolution d'un corps législatif, ne représentant pas la majorité des citoyens, qu'elle vienne du pouvoir exécutif ou du pouvoir populaire, ne saurait aboutir qu'à de nouvelles élections majoritaires, aussi minoritaires dans leur résultat d'ensemble que les précédentes (2).

Si nous passons aux pays où le referendum n'existe pas, nous voyons que les Chambres élues au procédé majoritaire ne représentent en général que le tiers des électeurs inscrits et très souvent une minorité de votants. Le referendum n'existant pas, l'antagonisme entre le peuple et le parlement se traduit quelquefois dans ces pays par des révolutions sanglantes (3). Les élections

(1) « Un renouvellement intégral extraordinaire du Grand Conseil doit avoir lieu quand il est demandé par la majorité des citoyens votant dans les assemblées politiques (art. 6, n° 3). — Il devra être procédé à une votation à ce sujet aussitôt que huit mille citoyens actifs l'auront demandé dans la forme déterminée par la loi. » *Constitution pour le canton de Berne* du 31 juillet 1846, art. 22. V. Dareste, *Les const. modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 521, comp. const. du canton de Lucerne, revisée le 26 nov. 1890, art. 8 de la loi de révision. V. *Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 743. Comp. aussi const. des cantons d'Argovie, Schaffouse, Thurgovie. V. Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, 2e éd., 1885, p. 215. V. sur l'*Abberufungsrecht*, Esmein, *Dr. const.*, p. 276 et s. et *Deux formes de gouvernement*; *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 39.

(2) Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Walhen*, Berlin, 1884, p. 11. V. ci-dessus, p. 424, note 3.

(3) V. notre section II, ch. II. « Plus une assemblée représentera de voix satisfaites et plus elle sera puissante dans le pays. N'est-ce pas un péril extrême pour un peuple que, au lendemain des élections, la somme de voix satisfaites de leur choix soit inférieure au nombre des voix mécontentes? quelle est l'autorité d'une assemblée ainsi élue? » G. Picot, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889.

au suffrage soi-disant universel ou quasi-universel, mais majoritaire, c'est-à-dire ne profitant *en fait* qu'aux majorités, montrent partout le caractère défectueux de la représentation du peuple ; le parlement n'est élu que par une minorité d'électeurs et même de votants. Tel est le cas de la France où « le nombre des voix représentées par les élus n'arrive jamais à la moitié des électeurs. Il convient de noter ce fait que près des trois cinquièmes du corps électoral ne sont pas représentés à la Chambre » (1). On pourrait trouver des exemples

1) H. Avenel, *Comment vote la France*; *Dix-huit ans de suffrage universel* (1876-1893), Paris, 1894, p. 17. Comp. le discours de M. Pieyre à la Chambre des députés, ci-dessus, p. 405.

Voici un tableau emprunté à M. Avenel, *op. cit.*, p. 13 et à l'*Annuaire statistique de la France* de 1898.

	Voix obtenues par les élus	Voix non représentées	Suffrages exprimés
1881	4.567.052	5.600.000	6.765.053
1885	4.042.964	6.000.000	7.859.330
1889	4.526.086	5.800.000	7.763.710
1893	4.513.511	5.930.000	7.146.620
1898	4.882.631	5.916.854	8.191.705

Aux élections de 1893 le parti républicain eut, pour la première fois, la majorité des voix des électeurs inscrits.

	Voix républicaines			Voix réactionnaires			Abstentions (non-votants)
1876 . . .	4.000.000	51	0/0	3.900.000	49	0/0	2.595.000
1877 . . .	4.340.000	52	0/0	3.639.000	48	0/0	1.935.000
1881 . . .	4.778.000	75	0/0	1.739.000	25	0/0	3.180.000
1885 . . .	4.373.000	55	0/0	3.420.000	45	0/0	2.285.000
1889 . . .	4.600.000	59	0/0	3.000.000	41	0/0	2.434.000
1893 . . .	5.960.000	83,5	0/0	1.179.000	16,5	0/0	3.018.824

La moyenne, pour la Chambre de 1893-1898, des voix représentées (obtenues par les élus) dans toute la France était de 43,5 pour 100 électeurs inscrits et de 61 pour 100 votants (Avenel, *op. cit.*, p. 18-19) minimum : département du Var, les élus ne représentaient que 30 0/0 des inscrits, et maximum, département de la Meuse, 59 0/0 des inscrits. Les élus du département de la Seine ne représentaient que 48 0/0 des *votants* (minimum) ; ceux du département de la Haute-Savoie représentaient 93 0/0 des votants (maximum).

V. sur les élections de 1893, *Annuaire statistique de la France*,

de parlements élus par une minorité d'électeurs et même de votants, en Allemagne (1), en Angleterre, en Italie,

XV[e] vol., Paris, imprimerie nationale, 1894, p. 668-669 tableau général des élections de 1893, sur les élections de 1898, V. *Annuaire*, de 1898 et *suprà*, p. 393 un tableau des départements. V. aussi sur les élections de 1881 et 1885 : *La représentation proportionnelle, études de législation et de statistique comparées publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, 1888, p. 500 et suiv. (*tableaux et cartes statistiques*).

(1) V. *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. Herausgegeben vom kaiserlichen statistischen Amt*, année 1897, p. 143, Hermann Henschel, *Allgemeine Staatslehre als Einleitung in das Studium der Rechtswissenchaft*, Berlin, 1890, première partie, p. 89, Carlo Schanzer, *Sull'ordinamento del potere legislativo*, etc. etc. *Bulletin de l'institut international de statistique*, t. VII, Rome, 1893, 1[re] livraison, p. 68. V. les chiffres empruntés à ces sources et à d'autres, ci-dessus, p. 395 à noter ici le nombre des non-votants aux élections du Reichstag :

	1874	1877	1878	1881	1884	1887	1890	1893
	—	—	—	—	—	—	—	—
Inscrits......	8.523,4	8.943,0	9.128,3	9.088,8	9.383,1	9.769,8	10.145,9	10.628,3
Votants......	5.190,3	5.401,0	5.760,9	5.097,8	5.663,0	7.540,9	7.228,5	7.674,0

ces chiffres doivent être multipliés par 1000 (8.523.400 etc.). D'après le *Statistisches Jahrbuch*, année 1897, p. 143. V. sur le nombre des votants en Prusse, Bavière, Saxe, etc. aux élections du Reichstag, de 1887 et 1890, Schanzer, *loc. cit.*

V. ci-dessus, p. 397 pour l'Angleterre. Sur 100 électeurs inscrits votèrent en 1885, 76,8 (4.391.846 votants sur 5.711.920 électeurs) ; en 1886 le nombre des votants n'était que de 2.752.837, c'est-à-dire 48, 2 0/0 des électeurs inscrits, mais il y eut un grand nombre d'élections non contestées. V. de Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, 1887, t. II, p. 458.

On doit compléter les renseignements statistiques donnés ci-dessus p. 397 sur l'Italie, par les statistiques suivantes : aux élections de 1880 le tiers des votants à peu près n'élut aucun député. V. sur l'élection dans les circonscriptions de Milano, Zanardelli, rapporteur, dans la *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 154. Comp. Palma, *Questioni costituzionali ch. III la proporzionalita della rappresentanza in Italia*, p. 191-192, on y trouve la liste de 22 collèges dans lesquels 242.078 voix, la minorité, élurent 68 députés, alors que 265.745 voix n'en élurent *aucun*. Le nombre des abstentions, depuis l'annexion de Rome, est considérable en Italie ; la moitié des électeurs s'abs-

en Belgique, en Espagne, en Norwège, en Suède. Le procédé électoral majoritaire aboutit, ou tout au moins

tient :

	Electeurs inscrits	Votants
1870.	530.018	266.814
1874.	571.939	329.933
1876.	605.007	368.750
1880.	621.896	386.593
1882.	2.112.563	1.223.885
1886.	2.480.897	1.415.801
1890.	2.826.055	1.477.173
1892.	3.005.974	1.639.298

D'après le rapport de M. Zanardelli, V. *Riforma della legge elletorale politica* (*atti parlamentari — legislature XIV — prima sessione* 1880, *Camera dei deputati*), tome I, p. 126 ; de 1882 à 1892 d'après M. Schanzer, *Sull'ordinamento del potere legislativo*, etc. *Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. VII, Rome, 1893, p. 52-53. Le nombre vraiment considérable des abstentions s'explique par l'existence du « non expedit » du Vatican qui empêche les catholiques fidèles au Saint-Siège de prendre part au scrutin. La où le clergé est discipliné et influent, les abstentions lors des élections législatives sont beaucoup plus nombreuses. Aux élections générales du 21 mars 1897, 47 sur 100 électeurs seulement prirent part au vote dans la Vénétie, 57,9 0/0 dans le Piémont. Dans le Midi les électeurs ont été plus assidus, 80,9 0/0 à Foggia, 77,3 0/0 à Salerno, 76,6 0/0 à Benevento, 76 0/0 à Syracuse, 75,8 0/0 à Lecce, etc., etc. V. sur les élections de 1897, Nitti, *La vie politique et parlementaire en Italie*; *Revue politique et parlementaire*, juin 1897. On peut dire, sans trop exagérer, que le parlement italien n'est jamais élu par plus du tiers des électeurs.

En Belgique, la majorité des députés est souvent élue par une minorité de *votants*. L'élection partielle de 1880 donna des résultats surprenants. Sur 66 sièges, les catholiques, étant *en minorité*, élurent 40 députés avec 20.979 voix, les libéraux avec 22.222 voix (majorité de 1.243 voix) n'eurent que 26 députés ! V. la *représentation proportionnelle, Études de législation et de statistique comparées*, publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle, Paris, 1888, p. 29. M. Lorand, membre du Parlement belge, écrivait dans la *Revue politique et parlementaire* du mois de février 1897 : « Les libéraux peuvent soutenir, chiffres en main, que leurs adversaires cléricaux, qui disposent d'une majorité sans précédent à la Chambre, sont en minorité dans le corps électoral. » Comp. son discours à la Chambre des représentants de Belgique

peut aboutir partout,au gouvernement par la minorité.

dans sa séance du 26 août 1895, v. ci-dessus, p.405. Un autre député belge, M. Vandervelde, écrivait de son côté dans la *Revue socialiste*, juillet 1898,à propos *des élections en Belgique* : « Les cléricaux, entamés d'une part par les socialistes, de l'autre par les démocrates chrétiens (christene Volkspartij), n'ont plus la majorité dans le corps électoral ...et cependant à chaque élection la majorité parlementaire augmente ; 57 voix en 1894, 70 en 1896, 72 en 1898 ; à mesure que le parti clérical recule, le nombre de ses députés va croissant. » Le parlement belge se compose (nous ne parlons que de la Chambre des représentants) de 112 catholiques (cléricaux), 12 libéraux-radicaux et 28 socialistes. Les deux élections partielles de 1866 et 1898 donnèrent 534.324 voix aux socialistes, 361.980 aux libéraux et 848.047 aux cléricaux (la minorité). Sur les partis politiques en Belgique et leurs forces respectives, v. Van der Smissen, *L'état actuel des partis politiques en Belgique*, *Annales de l'école libre des sciences politiques*, 15 septembre 1898 ; Maurice Vauthier, *La crise du libéralisme en Belgique*, *Revue de Paris*, 15 mai 1898 ; Van den Heuvel, *Les partis politiques en Belgique*, *Revue du droit public*, mai-juin 1896. Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire (revue bleue)*, 4 mars 1899, p. 257 et s.Le nombre des votants est très élevé en Belgique ; on sait que le vote y est obligatoire. V. l'*Annuaire statistique de la Belgique* (*Ministère de l'Intérieur et de l'instruction publique*), 23e année (1892), t. XXIII, p. 117 (tableau des inscrits et des votants pour les deux Chambres), t. XXV (1894), p. 130 et 132 (tableau des inscrits et des votants aux élections communales de 1872-1890 et aux élections provinciales de 1872-1894). Sur 273.491 incrits en 1892, 129.612 seulement votèrent (47,3 0/0), en 1894, après l'introduction du vote obligatoire, sur 1.435.254 électeurs, 1.328.637 prirent part au vote (92,5 0/0). On peut consulter aussi Schanzer, *art. cité* dans le *Bulletin de l'Institut international de statistique,* t. VII, p. 62. En Hollande le Parlement n'est élu ordinairement que par le tiers des électeurs. Voici un tableau emprunté à M. Schanzer, *op. cit.*, p. 58-60 :

Années	Electeurs inscrits	Votants	Voix obtenues par les élus
1875.	101.946	70.774	48.684
1877.	107.910	60.738	45.514
1879.	115.120	67.190	45.680
1881.	126.290	66.890	51.059
1883.	126.850	75.458	50.362

V. aussi Anderheggen, *Les élections en Hollande*, *Revue nouvelle* de

Nous venons de voir les effets du procédé électoral majoritaire appliqué aux élections des organes de l'État, du pouvoir législatif en particulier ; nous avons examiné ce procédé électoral, qu'on n'a pas hésité à qualifier de « barbare (1) », ou de « montre détraquée (2) », au point de vue des trois principes fondamentaux de la forme d'État démocratique : *τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν, τὸ ἴσον κατ' ἀριθμὸν, κύριον τὸ τοῖς πλείοσι δόξαν*, l'alternative du commandement et de l'obéissance, l'égalité d'après le

l'association réformiste de Bruxelles, XIII[e] année (1894), p. 153 et suiv.

V. pour l'Espagne les statistiques données par M. Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885, *bibl. juridica de autores espanoles*, vol. XVIII, p. 125.

V. Schanzer, *op. cit.*, *Bulletin de l'inst. inter. de statistique*, t. VII, p. 86. Des statistiques sur les élections norvégiennes.

Ce qui caractérise les élections politiques suédoises c'est le nombre infiniment restreint des votants. Voici un tableau emprunté à M. Schanzer, *op. cit.*, p. 84 :

Années des élections	Électeurs inscrits	Votants	P. 100
	CAMPAGNES		
1884.	242.798	50.491	20,8
1887.	226.903	70.973	31,3
1890.	230.993	76.933	33,3
	VILLES		
1884.	48.870	23.145	47
1887.	51.136	28.897	56,5
1890.	57.103	33.933	59,4
	MOYENNE DANS LE ROYAUME		
1884.	291.668	73.636	25,2
1887.	278.039	99.870	35,9
1890.	288.096	110.896	38,5

Dans la curie des communes rurales en Autriche on trouve à peu près le même nombre considérable d'abstentions. V. Schanzer, *op. cit.*, p. 78 : 69 0/0 des inscrits, en moyenne s'abstiennent.

(1) Le mot est de Victor Considérant, *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique*, Genève, 1846.

(2) Pirmez, cité par M. Lammens, *Sénat de Belgique, séance du 12 juillet* 1893, *Ann. parlem. de Belgique, Sénat* (1893), p. 421.

nombre, la décision souveraine à la majorité ; nous avons essayé, dans les deux chapitres qui précèdent, de montrer qu'il les renverse tous trois : il rend *uniquement sujets* les citoyens des minorités battues, il aboutit à des inégalités énormes, il fait passer le pouvoir de décision et de direction aux élus de la minorité nationale.

« Si la majorité est déplacée par artifice, il y a mensonge, disait Guizot ; si la majorité est mise d'avance hors de combat, il y a oppression. Dans l'un ou l'autre cas, le gouvernement représentatif est corrompu. Toutes les lois constitutives de cette forme de gouvernement ont donc deux conditions fondamentales à remplir : 1° procurer la mise en lumière et la victoire de la vraie majorité ; 2° garantir l'intervention et le libre effort de la minorité (1). » Eh bien ! on doit reconnattre que la loi électorale majoritaire ne remplit en aucune façon ces conditions. C'est la loi électorale majoritaire qui permet à un publiciste de dire : « Notre représentation nationale actuelle est assurément quelque chose de confus et dans lequel *il y a beaucoup de fictions*, un organisme difficile à définir (2). » Aristote appellerait nos démocraties modernes : παρεκβάσεις, formes corrompues d'État (3). Stuart Mill appelle la démocratie majoritaire : « la fausse démocratie » (4).

Nous venons de voir l'opposition flagrante qui existe entre la loi électorale majoritaire et « la nature » de la

(1) Guizot, *Histoire du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Paris, 1856, t. II, p. 259 (16e leçon).

(2) E. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement* (*bibliothèque d'histoire contemporaine*), Paris, 1895, p. 210.

(3) V. ci-dessus, p. 235.

(4) V. le chapitre VII *du gouvernement représentatif* intitulé : *De la vraie et de la fausse démocratie, de la représentation de tous et de la représentation de la majorité seulement.*

démocratie, « ce qui la fait être telle ». Nous allons montrer que ce même procédé est contraire au « principe » de la démocratie, « à ce qui la fait agir « et prospérer (1).

(1) Sur cette distinction profonde de Montesquieu, *Esprit des lois*, L. III, ch. I, ci-dessus, p. 354.

CHAPITRE II

Le procédé électoral majoritaire et le principe de la démocratie.

Nous allons essayer de montrer dans ce chapitre que le procédé électoral majoritaire est contraire au « principe (1) » de la démocratie. Cette forme d'État a un principe qui fait vivre et mouvoir sa nature, qui la fait agir et durer (2) : c'est la VERTU ; « dans un état populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU » (3).

Les conséquences du principe de la vertu devraient être pour la démocratie : « Patriotisme ardent, soumission à la loi, ordre véritable de la société...,surveillance perpétuelle des citoyens les uns à l'égard des autres, et surtout des magistrats, empire remis à la raison et au mérite, fraternité sincère et féconde..., division et limitation du pouvoir, prédominance des classes moyen-

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. III, ch. I; Barthélemy Saint-Hilaire, *De la Démocratie*, Paris, 1849, p. 8-10. V. ci-dessus, p. 354.

(2) « Il ne suffit pas qu'une chose, qu'un gouvernement soit de telle façon plutôt que de telle autre. Il faut, en outre que cette chose, ce gouvernement ait en soi un principe qui fasse vivre et mouvoir sa nature, qui le fasse agir et durer. » Barthélemy Saint-Hilaire, *De la Démocratie*, Paris, 1849, p. 9.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. III (*Des principes des trois gouvernements*), ch. III (*Du principe de la démocratie*). Disons avec M. Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 2e éd., t. II, p. 468 : « Ici, Montesquieu est admirable ; et quoi qu'on en ait dit, je pense qu'il faut considérer comme *un axiome de la science politique* ce grand principe, que la démocratie repose sur la vertu.» Comp. sur la vertu principe de la démocratie, Barthélemy Saint-Hilaire, *op. cit., passim*.

nes... » (1). Toute loi, par conséquent, qui engendrerait ou favoriserait l'indifférence ou la haine des citoyens vis-à-vis de l'État, la domination des classes ou des idées extrêmes, l'exclusion de la classe moyenne, qui est la classe modérée entre toutes, la législation de classe, les luttes ardentes dans le pays, l'instabilité dans le gouvernement, la prédominance enfin des médiocrités, devrait être écartée comme contraire au « principe » de la démocratie et comme pouvant faciliter le développement des vices de cette dernière (2).

Eh bien, qu'on nous permette de dire que la loi électorale majoritaire est contraire au « principe » de la démocratie. « Des vices qui sont naturels au gouvernement de la démocratie, dit A. de Tocqueville (3), il n'en est pas un qui ne croisse en même temps que le pouvoir de la majorité. » C'est ce que nous allons montrer dans les paragraphes qui suivent.

(1) Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques, 9e livraison*), Paris, 1849, p. 49.

(2) D'après Puffendorf, *De officio hominis et civis secundum legem naturalem* (éd. de 1728), L. II, c. VIII, § VIII : « Vitia hominum in democratia sunt, si inepti et turbulenti homines turbulenter et importune sententias suas tueri solent ; si egregiae et reip. non praegraves virtutes opprimuntur ; si per levitatem leges temere figuntur atque refiguntur et quae modo placuerunt, mox citra rationem displicent : si sordidi et inepti homines rebus gerendis praeficiuntur. » Sur l'envie et les passions démocratiques, v. Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États*, 2e éd. Amsterdam, MDCCLXXXIV, p. 17, V. aussi Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, mot : *Démocratie*. La loi électorale majoritaire aggrave tous ces maux ou vices.

(3) *De la démocratie en Amérique*, 6e éd. (*Œuvres complètes*, Paris, 1874), t. II, ch. VII, p. 139.

§ I.

L'indifférence politique et le procédé électoral majoritaire.

Une des premières conditions de la vertu comme principe de la démocratie, c'est « l'amour des lois et de la patrie... cet amour est singulièrement affecté aux démocraties. *Dans elles seules, le gouvernement est confié à chaque citoyen.* Or, le gouvernement est comme toutes les choses du monde ; pour le conserver, il faut l'aimer (1) ». La république est la chose du peuple, de tout le peuple (2). La république est véritablement « la chose publique, l'affaire de tous (3) ». Les citoyens aiment la république (πολιτεία), parce qu'ils y jouissent de l'égalité (4). Les citoyens exclus de toute participation au pouvoir, par suite d'un mauvais procédé électoral qui fait de la république la chose de la majorité seule, risquent fort de devenir des ennemis de l'État ou des indifférents (5). Nous reviendrons un peu plus

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. IV, ch. V. Comp. L. V (*Que les lois que le législateur donne doivent être relatives au principe du gouvernement*), ch. II (*Ce que c'est que la vertu dans l'État politique*) : « La vertu, dans une république, est une chose très simple ; c'est l'amour de la république. »

(2) « Civitas est constitutio populi. Est igitur respublica res populi. » Cicéron, *De republica*, I, 25.

(3) Alaux, *La vraie démocratie, séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 131 (1889).

(4) « Καὶ μᾶλλον ἀγαπῶσιν ἴσον ἔχοντες. » Aristote, *Politique*, L. V, c. VI, § 4.

(5) « Τὸ δὲ μὴ μεταδιδόναι μηδὲ μετέχειν φοβερὸν · ὅταν γὰρ ἄτιμοι πολλοὶ καὶ πένητες ὑπάρχωσι, πολεμίων ἀναγκαῖον εἶναι πλήρη τὴν πόλιν ταύτην. Λείπεται δὴ τοῦ βουλεύεσθαι καὶ κρίνειν μετέχειν αὐτούς. » Aristote, *Politique*, L. III, ch. VI, § 6. [Il est dangereux que ces personnes n'aient aucune part au pouvoir ; si, en effet, il y a beaucoup de pauvres et de personnes complètement privées de toute participation au pou-

loin (1) sur le danger résultant de l'exclusion des minorités qui se transforment ainsi en ennemies de l'État.

Le procédé électoral majoritaire favorise « l'indifférentisme » politique (2). Le grand nombre des abstentionnistes le prouverait, au besoin, suffisamment (3).

voir, cet État doit être forcément rempli d'ennemis. On doit leur laisser le droit de délibérer sur les affaires publiques et le droit de juger.]

(1) V. *infrà*, p. 467-469.

(2) V. ci-dessus, p. 294 la correspondance de Mallet du Pan.

(3) V. les statistiques des abstentions dans les différents pays, ci-dessus, p. 393 et 431. Le mot « abstentions » dans ces statistiques doit être pris dans le sens de « non-votants » ; tous les abstentionnistes ne s'abstiennent pas volontairement ; il y en a qui ne peuvent pas voter (militaires, malades, absents, morts depuis la confection des listes, ceux qui sont l'objet d'inscriptions multiples). « Nous estimons », écrit M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. III, p. 40, « que dans le chiffre de trois millions de non-votants, il y en a au moins les deux tiers qui appartiennent » à cette catégorie de non-votants qu'on ne peut pas considérer comme des « indifférents », ou comme des citoyens non-votants à cause du procédé majoritaire qui rend les votes *nuls* en fait. Comp. Paul Leroy-Beaulieu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898 : « Plus de la moitié des abstentions sont parfaitement motivées. » Le grand nombre de véritables abstentionnistes s'explique par ce fait que « tant qu'on se saura battu d'avance, on aura peu de dispositions à se déranger pour aller chercher une défaite ». Jules Simon, préface à une étude de M. Severin de la Chapelle. V. aussi E. de Girardin, *La politique universelle, décrets d'avenir*, 3e éd., Paris, 1855, p. 57. On s'abstient aussi parce qu'on veut éviter les luttes électorales ou les coalitions qui sont la suite du procédé majoritaire, V. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 9 ; on s'abstient aussi parce qu'on craint les troubles rendus trop fréquents à cause du procédé majoritaire. V. Naville, *Les élections de Genève, mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse*. Lausanne-Genève, 1864, p. 31. On s'abstient aussi parce que la liberté du choix n'existe pas, ou elle est très restreinte. V. Lubbock, *Representation*, stereotyped edition, London, p. 14. On s'abstient aussi pour d'autres causes plus ou moins inexcusables : « on s'abstient par toutes sortes de raisons ; on s'abstient par indifférence, par caprice ; on s'abstient parce qu'il fait mauvais et qu'on préfère rester chez soi, ou parce qu'il fait beau et que la campagne

L'indifférence politique est toujours coupable ; elle constitue un véritable crime de lèse-patrie dans une démocra-

est fleurie ; d'autres encore restent chez eux parce que cela est de bon ton, et cela se voit notamment en France ; l'abstention y est bien portée, on ne se soucie pas de s'exposer à voter à côté de son domestique ou de son décrotteur. Ces choses-là se voient un peu partout. » Beernaert, *Chambre des représentants*, séance du 30 mai 1893, *Annales parlementaires de Belgique*. On s'abstient dans certains pays parceque, pour voter, on est obligé d'aller loin de son domicile : « Le droit électoral trouve la plus grande facilité à s'exercer si chacun peut voter près du lieu de son domicile. » Bismarck, séance du 12 mars 1869 du Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord. V. *Les discours de M. le prince de Bismarck avec sommaires et notes*, Berlin, t. II, p. 224. Le développement économique des sociétés modernes explique également le grand nombre des abstentions : « *Δεῖ γὰρ σχολῆς.. πρὸς πράξεις τὰς πολιτικάς.* » Aristote, *Politique*, L. VII, c. VIII, § 2 (il faut du loisir pour s'occuper des affaires publiques). Si l'opinion publique moderne était sévère envers les abstentionnistes, peut-être y en aurait-il moins. « *Ἔνι τε τοῖς αὐτοῖς οἰκείων ἅμα καὶ πολιτικῶν ἐπιμέλεια καὶ ἑτέρα πρὸς ἔργα τετραμμένοις τὰ πολιτικὰ μὴ ἐνδεῶς γνῶναι· μόνοι γὰρ τόν τε μηδὲν τῶνδε μετέχοντα οὐκ ἀπράγμονα, ἀλλ' ἀχρεῖον νομίζομεν.* » Thucydide, L. II, c. XL (Oraison de Périclès) ; [les mêmes hommes peuvent, chez nous, vaquer en même temps aux soins de leurs intérêts privés et aux affaires publiques ; d'autres, livrés à des travaux d'une autre espèce, n'en sont pas moins aptes à connaître des intérêts généraux. *Car nous sommes les seuls qui considérions le citoyen entièrement étranger aux affaires publiques, non comme un homme de loisir, mais comme un être inutile.*] La loi électorale majoritaire de nos jours est la principale cause des abstentions ; on ne peut pas reprocher aux citoyens de la minorité, qui ne votent pas, de trahir le pays, du moment qu'on les met dans l'impossibilité de voter efficacement. V. Naville, *Les élections de Genève*, 1864, p. 23. Cherbuliez dans sa *Démocratie en Suisse*, Paris, 1843, t. II, p. 15-16 considère les abstentions comme un « correctif du suffrage universel », pour cette raison que, « au collège électoral comme à l'armée, ce n'est pas de l'élite que sortent les déserteurs ». Mais de l'aveu de Cherbuliez lui-même cela n'est vrai que « pendant les intervalles lucides de la démocratie » (*sic*). M. Beernaert montrait une connaissance plus complète des faits en disant : « Ce sont ordinairement les plus conservateurs dans le sens large du terme qui s'abstiennent ; ce sont de braves gens, indifférents ou timides. Ils ne songent pas que, en agissant de la sorte, ils cèdent le haut du pavé aux excessifs et

tie (1). « Sitôt que quelqu'un dit des affaires de l'État, *que m'importe* ? on doit compter que l'État est perdu (2). » L'intérêt des particuliers est inséparablement lié à l'intérêt de l'État ; il n'y a pas de prospérité ou de salut pour le particulier en dehors de la prospérité ou du salut publics. « Je pense, moi », disait Périclès aux Athéniens qui, abattus par leurs malheurs domestiques, négligeaient le salut commun, « que mieux vaut, dans l'intérêt même des particuliers, la puissance et la prospérité de l'ensemble de l'État, que la prospérité de chaque citoyen, alors que l'État, pris dans son ensemble, chancelle ; car l'individu favorisé par la fortune n'en est pas moins enveloppé dans la ruine de sa patrie, tandis que, malheureux dans une patrie prospère, il a plus de chances de salut (3). » Les citoyens, préoccupés souvent de leur intérêt immédiat et visible, se laissent tomber dans l'indifférence politique, que Hello appelle avec raison « la plus mortelle ennemie du gouvernement représentatif » (4).

aux violents, qui, eux, n'ont jamais besoin d'être poussés à se rendre au scrutin. » *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, séance du 30 mai 1893.

(1) V. les intéressantes observations de M. Jules Coumoul, *De la République en France, sa raison d'être historique, ses conditions d'existence et de durée*, Paris, 1890, p. VII et s. Le distingué conseiller de la Cour d'appel de Toulouse montre que « l'indifférence politique n'est pas seulement coupable, mais encore qu'elle est absurde ».

(2) Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. XV. Comp. Platon, *République*, L. V, 462,30 : « Ἐν ᾗ τινι δὴ πόλει πλεῖστοι ἐπὶ τὸ αὐτὸ κατὰ ταὐτὰ τοῦτο λέγουσι τὸ ἐμὸν καὶ τὸ οὐκ ἐμὸν, αὕτη ἄριστα διοικεῖται ; πολύ γε. » (Un État où les citoyens disent également des mêmes choses : ceci me touche, ceci ne me touche pas, n'ira-t-il pas le mieux du monde ? tout-à-fait.)

(3) « Ἐγὼ γὰρ ἡγοῦμαι πόλιν πλέω ξύμπασαν ὀρθουμένην ὠφελεῖν τοὺς ἰδιώτας, ἢ καθ' ἕκαστον τῶν πολιτῶν εὐπραγοῦσαν, ἀθρόαν δὲ σφαλλομένην. καλῶς μὲν γὰρ φερόμενος ἀνὴρ τὸ καθ' ἑαυτὸν, διαφθειρομένης τῆς πατρίδος, οὐδὲν ἧσσον ξυναπόλλυται · κακοτυχῶν δὲ ἐν εὐτυχούσῃ, πολλῷ μᾶλλον διασῴζεται. » Thucydide, L. II, c. LX. Comp. la traduction Zevort.

(4) Hello, *Du régime constitutionnel*, 3e éd. (1848), t. II, p. 297. Le

Eh bien ! l'élection majoritaire favorise beaucoup plus qu'on ne le croit ordinairement l'indifférence politique ; « Elle est réelle, nous dit M. Francisque Sarcey (1), c'est de la vraie, de la sérieuse indifférence, de l'indifférence raisonnée. » Veut-on la cause de cette indifférence *raisonnée* ? La voici : « L'électeur... Eh ! mon Dieu ! il ne demande qu'à voter. Mais il faut qu'il y ait un intérêt. Non, parbleu ! je ne serais pas fâché d'exercer mon dix-millionième de souveraineté, en déposant mon bulletin dans la boîte à suffrages. Mais je souhaiterais qu'il pesât au moins la valeur d'un dix-millionième ; et les choses sont arrangées de sorte qu'il ne pèse *rien du tout* (2). » Plus d'un abstentionniste tient le même raisonnement que M. Francisque Sarcey ; « à quoi bon nous rendre au scrutin », disent les membres de la minorité, « la loi des majorités nous opprime et nous supprime » (3).

Dans les circonscriptions où un parti domine d'une façon incontestable, la minorité finit par renoncer complètement à la lutte (4). M. Smet de Naeyer reprochait, devant la Chambre des représentants de Belgique, au procédé majoritaire, « l'apathie politique qui s'empare

marquis de Castellane, membre de l'assemblée nationale, *Essai sur l'organisation du suffrage universel en France*, Paris, 1872, p. 67, s'écriait aussi : « L'abstention ! voilà la vraie plaie, le ver rongeur de la société ! » V. aussi les observations de M. Zanardelli, dans son rapport à la Chambre italienne. V. *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 13.

(1) *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893.

(2) Francisque Sarcey dans les *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893. M. Fr. Sarcey, si on lui reprochait la théorie de la souveraineté individuelle à la Rousseau, qualifierait l'observation de chinoiserie.

(3) V. Félix Moreau, *Le vote obligatoire, principe et sanctions* ; *Revue politique et parlementaire*, janvier 1896.

(4) Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 34. V. ci-dessus, p. 370.

des régions où l'opposition désespère de conquérir la majorité (1) ». Le procédé électoral majoritaire favorise le fatalisme de la multitude, lequel, à son tour, prépare la tyrannie de la majorité (2).

La vertu par excellence qui caractérise le bon citoyen dans une démocratie, c'est τὸ ἐπίστασθαι καὶ δύνασθαι καὶ ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν (3), savoir et pouvoir être gouverné et gouverner. Or le procédé électoral majoritaire écarte des affaires politiques et de toute espèce de gouvernement, la moitié des citoyens ; et tout le monde connaît le proverbe : il faut entrer dans l'eau pour apprendre à nager (4).

§ II

La modération et le procédé électoral majoritaire.

La modération dans les manifestations de la souveraineté est peut-être la condition la plus essentielle d'un bon gouvernement en général (5), et tout particulièrement d'une bonne démocratie.

(1) Rapport de M. Smet de Naeyer au nom de la commission sur la révision de l'article 47 de la constitution, *Documents parlementaires de Belgique, ch. des repr., session* 1892-1893, p. 145. M. E. Goffin disait également au conseil provincial du Brabant dans la séance du 3 juillet 1895, que le procédé majoritaire produit dans ces circonscriptions « la paix et le silence qui enveloppent les tombeaux ». V. *Revue mensuelle* de Bruxelles, XIV[e] année (1895), p. 123.

(2) Bryce, *The american commonwealth, loc. cit.*, V. ci-dessus, p. 294.

(3) Aristote, *Politique*, L. III, c. II, § 10, comp. § 7.

(4) « *Wer nicht ins Wasser geht, kann auch nicht schwimmen lernen* ». M. Hoffman, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884, p. 27. Cet auteur fait ressortir très bien l'insuffisance des élections majoritaires comme moyen d'instruction politique. V. notre L. III, ch. I où nous essayons de montrer le rôle éducatif de l'élection proportionnelle.

(5) Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 2[e] éd., t. II, p. 464.

Nous n'hésitons pas à rendre le procédé électoral majoritaire responsable, en grande partie au moins, « de l'intensité des luttes électorales dans certains districts, et des abus qu'elle entraîne à sa suite (1) ». La lutte aujourd'hui est pour la vie ou pour la mort, voilà pourquoi elle est ardente et passionnée. Si quelqu'un, dit très bien M. Gageur (2), voyant plusieurs personnes dans l'eau sur le point de se noyer ne leur jetait qu'une seule planche, ne pouvant servir qu'à une seule de ces personnes, il est évident que la lutte serait beaucoup plus vive que s'il y avait plusieurs planches, chacune de ces personnes pouvant en prendre une. M. E. Naville comparait le procédé majoritaire à « un régime de maison de jeu, où un parti peut obtenir la totalité de la députation avec de l'habileté et de bonnes chances (3) ».

Les partis ressemblent à des armées ennemies qui se battent en employant tous les moyens, depuis la corruption ou la ruse jusqu'à la terreur. Les auteurs américains n'hésitent pas à comparer les batailles électorales à de véritables batailles, plus sauvages encore que celles-ci (4). « La comparaison du parti à une armée

(1) Rapport cité de M. Smet de Naeyer, *Documents parlementaires de Belgique, Chambre des représentants, session* 1892-1893, p. 145.

(2) *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 89. Comp. Schäffle, *Deutsche Kern und Zeitfragen, Neue Folge*, Berlin, 1895, p. 95.

(3) E. Naville, *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le 15 février* 1865, Genève, 1865, p. 26. M. Pernolet disait aussi à l'assemblée nationale : « La loterie du scrutin laisse à chacun l'espoir d'emporter le gros lot. » *Journal officiel*, 27 novembre 1875. J. de Rotours appelle l'élection majoritaire « une sorte de loterie brutale ». *La réalisation pratique de la représentation proportionnelle, Réforme sociale*, 16 septembre 1897. Comp. Einhauser, *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1898 (54e année), p. 729.

(4) Anson Morse, *What is a party? political science Quarterly*,

est juste, dit M. Lawrence-Lowell (1) ; une élection est une bataille entre des forces opposées, et, pour une

mars 1896, p. 81. « The party emerges from its caucus like an army from its fortress, runs upon the enemy, listens to no cry for quarter, or compromise, beheads its own deserters, and then carouses over its victory. » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 83. Cette organisation quasi-militaire des partis aux États-Unis s'explique, d'après M. Lawrence-Lowell, *Les partis politiques aux États-Unis* ; *Revue du droit public*, mars-avril, 1898, p. 203, par la nécessité d'un effort immense « pour mobiliser l'énorme masse des électeurs inertes. » V. sur le mécanisme des élections, les politiciens, les corruptions électorales, etc., aux États-Unis, de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 238-308. En Suisse aussi, où, cependant, la *party politics* est à peu près inconnue et où les partis n'ont pas d'organisation quasi-militaire (V. Lawrence-Lowell, *art. cit.* et *Governments and parties*, t. II, p. 313, comp. Dubs, *Das œffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2e éd., Zürich, 1878, 1re partie, p. 67), les luttes électorales, excitées par le procédé majoritaire, ont abouti plus d'une fois à de véritables révolutions ; V. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 80-81. E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875*, Genève et Bâle, 1876, p. 33 : « A Genève, sous le régime de la Constitution de 1842, la majorité des électeurs de la ville, fractionnée en plusieurs collèges, n'obtenait que la minorité des députés, et cette circonstance a contribué à la révolution violente de 1846. » Comp. Lubbock, *Representation*, p. 16. Sur le procédé électoral majoritaire dans ses rapports avec la révolution du 22 août 1864 à Genève, V. E. Naville, *Les élections de Genève, Mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse*, Lausanne-Genève, 1864, où l'éminent auteur voulait montrer qu'il fallait « restaurer la souveraineté du peuple par la vérité de la représentation ». *Ib.*, p. 35. Comp. *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le 15 février* 1865, Genève, 1865, p. 14, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, *rapport présenté à l'association réformiste de Genève, le 14 janvier* 1874, Genève, 1874, p. 11. Comp. A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd. Genève, 1869, p. 5. Sur le procédé électoral majoritaire comme cause directe de la révolution du mois de septembre 1890 dans le canton de Tessin, V. Naville, *La représentation proportionnelle* ; *Académie des sciences morales et politiques*, 1896 ; L. Wuarin, *Recent political experiments in the Swiss democracy*, *Annals of the american Academy of political and social science*, nov. 1895 et notre L. IV, s. II, ch. II.

(1) *Les partis politiques aux États-Unis* ; *Revue du droit public*, mars-

large part des politiciens de profession, l'objectif réel est le butin, le programme étant pour eux un cri de guerre plutôt qu'un motif. » Aux dernières élections du 8 novembre 1898 à la Chambre des représentants des États-Unis, on eut à enregistrer plusieurs morts durant la bataille électorale (1). Émile de Girardin écrivait, il y a près d'un demi-siècle : « C'est la guerre civile, avec cette différence qu'au lieu d'employer des cartouches, ce sont des bulletins qu'on emploie ; ce n'est pas la liberté électorale (2). » Depuis cette époque l'art de la guerre électorale a fait des progrès dans les pays où l'élection proportionnelle n'a pas encore été introduite ; on emploie souvent maintenant des cartouches ; les élections américaines en sont la preuve.

La lutte est d'autant plus vive que les partis sont de forces à peu près égales (3). Le procédé électoral majo-

avril, 1898, p. 202. « Le système des élections populaires qui donne toute la représentation et le pouvoir aux majorités », disait Seaman, *Le système du gouvernement américain*, trad. Hippert, 1872, « excite la rivalité et suscite des rixes, des passions et des préjugés de partis. »

(1) V. par exemple le *New-York Herald* (éd. de New-York) du 10 novembre 1898, p. 5, *Many Elections Querrels in Texas* ; *Result fatally*.

(2) E. de Girardin, *La politique universelle. Décrets de l'avenir*, 3e éd., Paris, 1855, p. 58.

(3) On le voyait bien dans le canton de Genève avant l'introduction de la représentation proportionnelle. « Nous sommes en guerre, disait M. E. Naville, *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le* 15 *février* 1865, Genève, 1865, p. 21, et tout dépend des chances variées du combat. S'il existait dans notre pays une majorité réelle et forte, tout se passerait tranquillement. Les minorités seraient refoulées dans l'ombre, et à défaut de l'équité, nous aurions du moins la paix. Mais les deux partis qui nous divisent sont à peu près égaux en nombre ; quelques centaines de voix décident de tout ; de là l'ardeur de la lutte. La représentation nationale est une forteresse que se disputent deux armées de même importance. » Comp. dans le même sens, A. Morin, *De la question*

ritaire produit l'apathie politique ou « la paix qui enveloppe les tombeaux », si l'un des partis en présence a une supériorité numérique évidente ; si les partis se balancent, c'est la guerre à outrance. La vie et l'activité fécondes, on ne les voit jamais. Sans aller jusqu'à dire qu' « une lutte électorale est un gros contre-sens » (1), on doit reconnaître que « le système actuel n'allume pas le feu ; mais c'est un soufflet de forge qui l'avive incessamment (2) ». Il y aura toujours des luttes et des passions dans une démocratie ; « la discorde y régnera comme dans un couvent de moines » (3); mais on pourrait peut-être supprimer l'une des causes qui les excitent.

La corruption électorale est largement favorisée par ce procédé électoral qui accorde tout à la moitié plus un. Cela vaut bien la peine, aux yeux des politiciens, de gagner de son côté certains électeurs peu scrupuleux, au prix de sacrifices d'argent ou par des promesses con-

électorale dans le canton de Genève, 2e éd., Genève, 1869, p. 81. V. aussi Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 35. Wertheim, *Mehrheits- oder Verhältnissvertretung* ? Nürnberg, 1887, p. 7. C'est dans le cas qui nous occupe qu'on a vu en Amérique « le pouvoir exposé à passer entre les mains d'un seul leader ou « Boss » qui gouverne le parti despotiquement..... Le système du « Boss », on le comprend, est profondément démoralisateur. Il porte chaque électeur à se considérer comme un chiffre ou comme un esclave ». Lawrence-Lowell, *Les partis politiques aux États-Unis, Revue du droit public*, mars-avril 1898, p. 203.

(1) E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève et Bâle, 1871, p. 5. Comp. *La démocratie représentative ; séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 367 : « Les luttes électorales sont un contre-sens. » V. aussi, *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896.

(2) E. Naville, *La patrie et les partis*, Genève, 1865, p. 26 : « Arrêtez le soufflet, vous verrez l'incandescence diminuer aussitôt. »

(3) Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, mot : *Démocratie*.

sidérables (1). Après la victoire, « to the victor belong the spoils », au vainqueur les dépouilles, suivant le mot connu du Président Jackson et la pratique universelle aux États-Unis (2), en Grèce et un peu partout.

Le candidat est presque obligé, *par devoir professionnel*, d'exploiter et d'aigrir les antipathies, d'attiser partout la discorde (3). Pendant la campagne électorale, les passions se déchaînent, la corruption se donne libre carrière. Au moment du vote, « les suffrages se donnent, une pluralité se déclare ; on l'appelle la volonté de tous ; elle n'est, dans le fond, que l'effet de la ruse de quelques ambitieux qui rient en secret (4) ».

(1) Cette majorité de quelques voix « est un enjeu d'une trop haute valeur pour qu'on ne tente pas de la conquérir, fût-ce par la violence et par la fraude ». A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 4.

(2) M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 79-80, après avoir dit que c'est le poids exagéré des petites factions faisant la balance entre les deux partis, qui explique l'influence énorme de la corruption, donne des statistiques surprenantes : 15,9 0/0 des votes dans certaines régions du Connecticut sont vénaux d'après M. J. Mac Cook, *The Alarming Proportion of venal voters*, *Forum*, septembre 1892. Pendant la dernière campagne électorale aux États-Unis, la corruption étalée au grand jour émut les autorités civiles et ecclésiastiques, V. dans le *New-York Herald* (éd. de New-York), 7 novembre 1898, p. 5, *Gardiner says he will defend honest voters*, et *Campaign moral issues*. M. Robert Mac Arthur fit un sermon dans la *Calvary Baptist Church* sur « *The Moral Elements in Tuesday's Election* », dans lequel il disait : « Many moral elements enter into the present political campaign, and this fact justifies allusion to the subject from the pulpit. If a man cannot put his religion into his politicis, his religion must be very poor or his politics very had. In its place and for its purpose *the ballot box is just as sacred as the communion table in its place and for its purpose.* » V. le *New-York Herald*, éd. de New-York, 7 novembre 1898, p. 5.

(3) J. de Rotours, *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle revue*, avril 1894, t. 87, p. 591.

(4) de Lolme, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglois*, 4e éd., Londres, MDCCLXXXV, L. II, ch. V.

Le procédé majoritaire est immoral et démoralisateur. Il surexcite les passions et développe dans les cœurs des citoyens la plus basse des envies et la plus coupable des joies, celle de vouloir écraser l'adversaire (1). « Un parti l'emporte, disait M. E. Naville (2), et dans une procession triomphale, la moitié du peuple se réjouit de ce que l'autre moitié du peuple a été privée de ses droits... Quand le résultat du scrutin ne supprimera le droit de personne, il n'y aura plus de vaincus. Ces réjouissances, coupables au fond parce qu'elles célèbrent l'injustice, ces détonations d'artillerie, ces processions de triomphe qui suivent aujourd'hui une victoire électorale, paraîtront à nos successeurs les stigmates d'une époque de barbarie, où le sentiment du droit faisait défaut. »

Le procédé majoritaire est encore immoral parce qu'il accorde trop d'influence à cet élément flottant et « neutre » (3), composé de la partie la plus pauvre et presque toujours la plus corrompue des électeurs (4). Ces électeurs forment l'appoint nécessaire pour gagner la bataille engagée entre partis de forces à peu près égales, et ayant des soldats fidèles. Le maître des élections modernes, c'est cet électeur indigne, cet ivrogne qui se prête à tous les rôles et qui, comme on l'a dit en Bel-

(1) E. Naville, *Le fond du sac, lettre sur la question électorale adressée à un membre du Grand Conseil de Genève*. Genève, 1870, p. 29.

(2) *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le 15 février* 1865. Genève, 1865, pp. 22 et 27.

(3) G. de Azcarate, *El regimen parlamentario en la practica*, Madrid, 1885, ch. II, p. 31, *el poder y los partidos*; il s'agit d'élections populaires.

(4) M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 153, constate que les élections sont laissées partout : « To the heelers, the loafers, and the ignorant. »

gique, « pour un pot de bière crie : vive les catholiques ; pour deux : vive les libéraux ; pour trois : vive les radicaux, et pour quatre : vive les socialistes (1). » Cet électeur, qu'on le remarque bien, « quand il a vidé les pots, par exemple... il les traite tous d'imbéciles (2) ». La foule est sans doute difficile à corrompre ; « la multitude est comme l'eau, d'autant moins corruptible qu'elle est en plus grande masse (3). » Il semble donc que le système électoral, qui ne considère comme élu que le candidat qui a obtenu la majorité des suffrages, soit la plus sûre garantie contre la corruption électorale. Il n'en est rien, cependant ; chaque parti a ses soldats qui lui sont attachés par conviction; pour vaincre sur toute la ligne, on n'a qu'à corrompre cette infime minorité des gens signalés plus haut, érigés en arbitres suprêmes par une mauvaise loi électorale (4). De là, l'importance démesurée de ces petites factions ; de là, ces coalitions électorales, entre partis souvent ennemis, auxquelles « on ne gagne que de se sacrifier (5) ».

(1) *La Constituante et les élections futures, par un paysan flamand*, Bruxelles, 1893, p. 22.

(2) *La Constituante et les élections futures, par un paysan flamand*, p. 23. L'auteur ajoute : « Et il n'a pas tort »; pour nous, la faute en est au procédé majoritaire, qui permet tout cela.

(3) « Ἔτι μᾶλλον ἀδιάφθοοον τὸ πολύ · καθάπερ ὕδωρ τὸ πλεῖον, οὕτω καὶ τὸ πλῆθος τῶν ὀλίγων ἀδιαφθορώτερον. » Aristote, *Politique*, L. III, c. X, 6. Comp. Rousseau, *Contrat social*, L. II, ch. III (*Si la volonté générale peut errer*) : « *Jamais on ne corrompt le peuple*, mais souvent on le trompe, et c'est alors seulement qu'il paraît vouloir ce qui est mal. »

(4) M. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 35, observe très bien que, si le proverbe : « la politique corrompt le caractère » (*Politick verdirbt den Charakter*) contient une certaine part de vérité, la faute en est au procédé électoral majoritaire.

(5) Aubry-Vitet, *Le suffrage universel dans l'avenir*, *Revue des Deux-Mondes*, mai 1870. V. sur ce point Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl*, Leipzig, 1885, p. 24-25.

Le procédé majoritaire est la principale, l'unique cause des coalitions électorales. Si chaque parti était sûr d'avoir une représentation proportionnelle au nombre de ses adhérents, il n'aurait pas besoin de combattre sous un drapeau autre que le sien. Nos adversaires eux-mêmes le reconnaissent loyalement ; « Pourquoi et comment le système majoritaire pousserait-il aux coalitions ? disait M. Hellepute à la Chambre des représentants de Belgique (1), mais, messieurs, parce qu'il peut dépendre de l'appoint d'un certain nombre d'électeurs qu'un parti ait tous les sièges ou qu'il n'en ait aucun ! » Un autre député belge, bien qu'élu grâce à une coalition, reconnaissait que « ces alliances immorales » ne sont, au fond, que « de scandaleux tripotages (2) »; on ne saurait trouver de témoin moins suspect. Ces coalitions électorales aboutissent à ce résultat bizarre, que sous le système majoritaire, l'électeur ne vote pas toujours pour le candidat qui a véritablement ses préférences (3). On vote bien plus *contre* un candidat que *pour*

(1) *Annales parlementaires de Belgique*, Chambre des représentants, p. 2897, séance du 27 août 1895.

(2) « M. Lauters : Les ballotages sont, la plupart du temps, cause de ces alliances immorales, et partant, de scandaleux tripotages. M. Hellepute : Mon honorable ami, M. Lauters, qui m'a interrompu, doit son élection à un ballotage. Personne ne prétendra que son mandat soit entaché d'immoralité. Je suis très heureux qu'il ait été élu ; et quoi qu'il en dise, je ne puis admettre que sa présence parmi nous ait été le résultat d'un scandaleux tripotage. » *Ann. parl. de Belgique*, Ch. des rep., p. 2898, séance du 27 août 1895.

(3) Stuart Mill allait jusqu'à dire qu'il n'y a que les électeurs qui se sont laissé corrompre qui aient véritablement voulu celui pour qui ils ont voté : « I am inclined to think that almost *the only electors* who are represend exactly *as they would wisch to be*, are those who were *bribed*; for they really have got for their member the gentlemen *who bribed highest* », *personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons, May* 29[th] 1867, 2[e] éd., London, 1867, p. 8 ; M. Hoffmann, *Das Plebiscit als Cor-*

un candidat (1). L'élection perd ainsi son véritable caractère : au lieu d'être un acte de confiance, elle n'est plus qu'une lutte passionnée *contre* un candidat adverse (2). « Le mérite de l'élection, disait Guizot (3), c'est de procéder de l'électeur, d'être de sa part un choix véritable, c'est-à-dire un acte de jugement et de volonté. » Eh bien ! le procédé électoral majoritaire et les coalitions électorales qu'il engendre, qu'il rend nécessaires, transforment l'élection en une lutte aveugle et passionnée dirigée contre l'ennemi commun. Voilà « où est le mal » ; voilà ce qui n'est pas naturel du tout (4). Le procédé électoral majoritaire est tout ce qu'il y a de plus contraire à la condition essentielle d'une bonne démocratie, la modération. « Rien de plus fâcheux que les compromissions qu'entraîne presque inévitablement le régime majoritaire et qui, presque toujours, tournent au profit *des partis extrêmes*

rectiv der Wahlen, Berlin, 1884, p. 16-19, montre très bien comment les minorités sont obligées de se coaliser et de voter « pêle-mêle ». C'est ainsi qu'on voit les progressistes voter pour les cléricaux, les socialistes pour les progressistes, les conservateurs pour les nationaux-libéraux, etc. etc., de telle sorte que l'élu de la majorité ne représente nullement les vœux de cette dernière, pas plus que ceux de la minorité battue. M. Hoffmann propose comme remède le plébiscite. V. ci-dessus, p. 426.

(1) E. Naville, *Le fond du sac, lettre sur la question électorale*, Genève, 1870, p. 26-27.

(2) Von Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl*, Leipzig, 1885, p. 24.

(3) *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Paris, 1856, t. II, p. 247.

(4) « Qu'est-ce qui distingue un ballotage d'un scrutin ordinaire ? C'est le choix que font un certain nombre d'électeurs entre deux listes restées en présence et composées l'une et l'autre de candidats qui n'ont pas été proposés par eux. *Il est tout naturel* qu'alors on vote *beaucoup moins pour une liste que contre une autre liste. Où est le mal ?* » Hellepute, *Chambre des représentants de Belgique, séance du 27 août 1895, Ann. parl.*, p. 2899.

... Dans chaque parti, il y a des nuances. Les nuances sont en général sages et modérées ; mais elles ont leurs extrêmes. Or, au jour des élections, ces extrêmes seuls comptent, car on a besoin d'eux et il faut passer par leurs conditions (1). » Le peuple est bien plus modéré et conservateur que les élections majoritaires ne le feraient croire ; le referendum, en Amérique (2) et en Suisse (3), le prouverait au besoin. Les coalitions électorales aboutissent, toujours peut-on dire, à la prédominance des partis extrêmes au détriment des partis modérés (4). La raison de ce fait est dans cette vérité psychologique que la violence, aveuglant les partis extrêmes sur tout ce qui n'est pas leur but commun, la destruction de l'ordre établi, les rapproche dans la lutte négative commune ; la modération, au contraire empêche les partis conservateurs de se réunir parce qu'elle permet de penser à leurs points de division. Le suffrage universel majoritaire a presque toujours été fatal aux

(1) V. le projet de loi présenté par le cabinet Beernaert dans la séance du 6 mars 1894, exposé des motifs ; *Documents parlementaires de Belgique, session législative ordinaire de* 1893-1894, *Chambre des représentants*, doc. 106, p. 180.

(2) « The conservatism which is characteristic of legislation by referendum, wherever it is intelligently applied, is a marked feature of constitutional development in California. » Samuel, E. Moffet, *The constitutional Referendum in California*: *Political science Quarterly*, v. XIII (1898), p. 15.

(3) « The people are really more conservative than their representatives. » Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 265.

(4) Duvergier de Hauranne, *La République conservatrice,* Paris, 1873, p. 269 dit tout le contraire : « Le scrutin de liste a un avantage : c'est qu'il rend la conciliation nécessaire et qu'il facilite un accord amiable entre tous les partis qui ne sont pas absolument irréconciliables. Les listes de candidats se font souvent par compromis entre des opinions diverses, ce qui tend à faire prévaloir une politique modérée ; mais les minorités n'en sont pas moins opprimées. »

partis libéraux ou modérés. L'exemple de la Belgique est significatif à cet égard. En 1893, on introduisit dans ce pays le suffrage universel tempéré par le vote plural; malgré les efforts d'éminents hommes d'État, du président du Conseil, M. Beernaert lui-même, la représentation proportionnelle ne fut pas admise aux élections législatives. Le premier effet du procédé majoritaire fut l'écrasement complet des libéraux. « Elle fut complète sous le régime majoritaire, dit M. Nyssens (1), la

(1) V. *La réforme sociale* du 1er juillet 1895. Les élections de 1894, sous l'empire de la nouvelle loi électorale, furent un désastre pour les libéraux ; mais la faute en revient au procédé majoritaire : « les voix dont le parti libéral dispose aux élections législatives sont plus nombreuses que les voix socialistes. La délimitation vicieuse des districts électoraux s'oppose malheureusement à ce que l'on puisse tirer parti de ces ressources encore abondantes. » Maurice Vauthier, *La crise du libéralisme en Belgique, Revue de Paris*, 15 mai 1898. M. Vandervelde, *Les élections en Belgique*, *Revue socialiste*, juillet 1898, p. 3, dit : « Les libéraux wallons sont *dévorés* par les socialistes rouges ». L'ancien grand chef du parti libéral belge écrivait au moment de la révision : « Il semble que ce soit un prodigieux pléonasme que de réclamer en même temps le suffrage universel et la représentation des minorités ». Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 144, et il concluait : « Ne semble t-il pas que l'on pourrait attendre les effets du suffrage universel chez nous, avant de s'épuiser à la recherche de la représentation proportionnelle ? M. Maurice Vernès, *L'anarchie gouvernementale et la représentation proportionnelle, à propos d'une brochure récente, Revue mensuelle* de Bruxelles, mars 1894, p. 100, appelle la brochure de Frère-Orban, le *testament* du groupe libéral. La brochure anonyme, *La constituante et les élections futures, par un paysan flamand*, Bruxelles, 1893, p. 21, montre les illusions des libéraux ; l'auteur de cette brochure qui est libéral considère la représentation proportionnelle comme favorable aux cléricaux et aux socialistes, et il la qualifie d'« immense duperie ». Les libéraux belges, pendant ces dernières années, commencent par comprendre que, « l'ancien parti libéral, privé actuellement de toute représentation à la Chambre, ne peut y reprendre place que par la représentation des minorités ». Lorand, membre du parlement belge, dans la *Revue politique et parlementaire*, février 1897, *Chronique politique et parlementaire*. « Veut-

défaite de cet ancien parti libéral modéré, qui, dans notre pays, avait compté beaucoup d'hommes distingués, de personnalités brillantes. »

Le suffrage universel majoritaire aboutit tôt ou tard à la domination presque absolue des classes extrêmes, des grands propriétaires fonciers dans les campagnes de certains pays, et surtout des ouvriers et des « propriétaires » dans les villes. La classe moyenne finit tôt ou tard par être complètement exclue de toute espèce d'action électorale efficace. Deux hommes considérables mettaient en garde les Chambres de leurs pays, au moment où elles allaient appeler au droit de vote des mas-

on la disparition finale du libéralisme ? » écrivait M. le comte Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle et les alliances du libéralisme* ; *Revue de Belgique*, V. dans la *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 15e année (août-oct. 1896), p. 33, «... alors qu'on demande le maintien du régime majoritaire et, avant dix ans, la dissolution sera complète. Nos antiproportionnalistes seront satisfaits. Mais ils seront morts politiquement. » Les principaux organes du libéralisme, *Le Précurseur d'Anvers*, *l'Indépendance belge*, *la Meuse*, *l'Étoile belge* sont proportionnalistes. Les socialistes, au contraire, depuis qu'ils triomphent dans le pays wallon et le Hainaut, trouvent que la part des « exploiteurs cléricaux et libéraux » serait trop grande sous la représentation proportionnelle ; Le *Vooruit* fulmine contre « la proportionnelle ». Parmi les journaux catholiques, *Le Patriote*, *Le Journal de Bruxelles*, *La justice sociale*, *La gazette du Centre*, *Le Bien public*, *Le Het Land van Audenaerde* sont favorables à la représentation proportionnelle. Le Congrès libéral réuni à Bruxelles le 8 et le 9 avril 1894 vota à l'unanimité : « Le Congrès libéral émet le vœu que les élections générales, provinciales et communales soient faites d'après le principe de la représentation proportionnelle. » V. la *Revue mensuelle* de Bruxelles, 13e année (avril 1894), p. 135 et s. V. sur le libéralisme et la représentation proportionnelle, J.-P. Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 15. Sur les sentiments de la presse libérale envers notre réforme, V. *Revue mensuelle* de Bruxelles, 12e année (1893), p. 116 et s. V. sur le parti libéral et la représentation proportionnelle M. Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire (revue bleue)*, 4 mars 1899, p. 257 et s.

ses énormes d'ouvriers, contre le danger que nous venons de rappeler. Stuart Mill défendait le système Hare à la Chambre des communes dans sa séance du 29 mai 1867, en s'adressant aux conservateurs, par cette idée que la représentation proportionnelle seule pourrait assurer une certaine représentation aux classes cultivées ou possédantes (1). M. Beernaert, un an à peine après la révision constitutionnelle qui introduisit le suffrage universel plural, présentait un projet de loi organisant la représentation proportionnelle (2); il se fondait sur cette considération, que le nouveau régime démocratique de la Belgique « a besoin, plus qu'aucun autre, d'être protégé contre les entraînements et les exagérations. Il est important à ce point de vue, ajoutait le cabinet belge, de conserver aux classes moyennes et aux opinions moyennes la liberté de leurs voies traditionnelles, en les mettant à l'abri des tentations qu'inspire parfois le découragement ». La prédominance des classes laborieuses et pauvres est un fait et souvent un danger qu'on n'a pas besoin de prouver. Les classes élevées et les classes moyennes, dans les grands centres industriels surtout, ne sont nullement représentées. « La classe seule des ouvriers salariés aux mains cal-

(1) *Personal representation, speech of John Stuart Mill*, 2e éd., London, 1867, p. 12-13.

(2) *Séance du* 6 *mars* 1894 — *élections pour les Chambres législatives* — *projet de loi* — *exposé des motifs* : *documents parlementaires de Belgique* — *session législative ordinaire de* 1893-1894 ; — *Ch. des repr., doc.* 106, *p.* 180. Comp. *Proposition déposée à la séance du Sénat du* 29 *juillet* 1892 *par MM. le comte Goblet d'Alviella et A. Steurs* — *développements par M. le comte Goblet d'Alviella, documents parlementaires de Belgique* — *Sénat, session extraordinaire* de 1892, doc. 19 : « N'est-il pas sage et juste, au moment où la bourgeoisie va abdiquer son privilège, de lui assurer dans les districts ouvriers une part équitable de représentation et de contrôle ? » Comp. Lammens, *Annales parlementaires de Belgique*, p. 421, *Sénat, séance du* 12 *juillet* 1893.

leuses est représentée (1). » La classe moyenne constitue la force de la démocratie, sinon de tout gouvernement :

« Τρεῖς γάρ πολιτῶν μεριδες. Οἱ μὲν ὄλϐιοι
« Ἀνωφελεῖς τε, πλειόνων τ'ἐρῶσ' ἀεὶ.
« Οἱ δ'οὐκ ἔχοντες καὶ σπανίζοντες ϐίου
« Δεινοί · νέμοντες τῷ φθόνῳ πλεῖον μέρος,
« Εἰς τοὺς ἔχοντας κέντρ' ἀφιᾶσιν κακά.
« Γλώσσῃ πονηρῶν προστατῶν φηλούμενοι.
« Τριῶν δὲ μορίων ἡ'ν μέσῳ σῴζει πόλεις
« Κόσμον φυλάσσουσ' ὅντιν' ἂν τάξῃ πόλις (2). »

Nul n'a mieux montré qu'Aristote l'importance politique de la classe moyenne : « Il est évident que l'association politique la meilleure de toutes est celle qui est gouvernée par les classes moyennes (3). » Les États les mieux administrés sont ceux où « la classe moyenne est plus puissante que les deux autres réunies, ou du moins que chacune d'elles séparément. En se rangeant

(1) « Alle die obersten Interessen und wirthschaftlicher Gesittung, welche in unseren grœssten Städten sich konzentriren, sind eben gar nicht vertreten, *vertreten ist von daher nur die Klasse der schwieligen Lohnarbeit.* » Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, Berlin, 1894, p. 150.

(2) « Les citoyens se divisent en trois parties : les riches, gens inutiles et toujours avides d'amasser ; les pauvres, à qui manque le nécessaire, sont dangereux ; ils sont livrés pour la plupart à l'envie, et lancent contre ceux qui possèdent des traits méchants, abusés par les calomnies de leurs chefs pervers. *De ces trois parties, c'est la classe moyenne qui fait le salut des États, qui maintient le bon ordre et la constitution établie.* » Εὐριπίδου ἱκέτιδες στ. 238-245 (Euripide, *Les suppliantes*, 238-245).

(3) « Δῆλον ἄρα, ὅτι καὶ ἡ κοινωνία ἡ πολιτικὴ ἀρίστη ἡ διὰ τῶν μέσων. » *Politique*, L. IV, c. IX, § 8. Les deux classes extrêmes sont également dangereuses pour l'État : « Τῶν μὲν φθονούντων, τῶν δὲ καταφρονούντων, » *ib.*, § 6 [Les uns ont de l'envie les autres du mépris]. Comp. §§ 4-6. La jalousie envieuse aussi bien que la vanité méprisante : « Πλεῖστον ἀπέχει φιλίας καὶ κοινωνίας πολιτικῆς · ἡ γὰρ κοινωνία φιλικὸν », sont bien loin de l'amitié et de la bienveillance qui constituent le fondement de la société.

de l'un ou de l'autre côté, elle rétablit l'équilibre et empêche qu'aucune prépondérance excessive ne se forme dans un sens ou dans l'autre » (1). La classe moyenne est la meilleure de toutes ; cela paraît *évident* à Aristote, étant donné qu'elle est conservatrice et ennemie des troubles et des révolutions (2). La liberté ne saurait jamais trouver de meilleurs défenseurs que les citoyens appartenant à la classe moyenne (3). « Les démocraties sont plus tranquilles et plus durables grâce à la classe moyenne qui y est plus nombreuse et qui y a plus d'importance politique. Quand, en effet, dans un État les pauvres deviennent plus nombreux que la classe moyenne, l'État est sur son déclin et arrive rapidement à sa ruine (4). »

Ces profondes observations d'Aristote nous montrent l'importance de ce fait que nous venons de constater : le procédé majoritaire aboutissant à l'exclusion des classes moyennes du gouvernement, soit parce qu'elles forment la minorité dans les grandes villes industrielles (5), soit parce que les luttes et les compromissions

(1) « *Προστιθέμενον γὰρ ποιεῖ ῥοπὴν, καὶ κωλύει γίνεσθαι τὰς ἐναντίας ὑπερβολάς.* » *Politique*, L. IV, c. IX, § 8.

(2) « *Ὅτι δὲ ἡ μέση βελτίστη, φανερὸν· μόνη γὰρ ἀστασίαστος· ὅπου γὰρ πολὺ τὸ διὰ μέσου, ἥκιστα στάσεις καὶ διαστάσεις γίγνονται τῶν πολιτῶν.* » *Politique*, L. IV, c. IX, § 9.

(3) Aristote, *Politique*, L. IV, c. IX, § 8.

(4) « *Καὶ αἱ δημοκρατίαι δὲ ἀσφαλέστεραι τῶν ὀλιγαρχιῶν εἰσι καὶ πολυχρονιώτεραι διὰ τοὺς μέσους· πλείους τε γὰρ καὶ μᾶλλον μετέχουσι τῶν τιμῶν ἐν ταῖς δημοκρατίαις ἢ ταῖς ὀλιγαρχίαις· ἐπεὶ ὅταν ἄνευ τούτων τῷ πλήθει ὑπερτείνωσιν οἱ ἄποροι, κακοπραγία γίνεται, καὶ ἀπόλλυνται ταχέως.* » *Politique*, L. IV, c. IX, § 9. Comp. *ib.*, L. V, c. I, § 9 : « *Ἔστι δὲ ἡ ἐκ τῶν μέσων πολιτεία ἐγγυτέρω τοῦ δήμου ἢ ἡ τῶν ὀλίγων, ἥπερ ἐστὶν ἀσφαλεστάτη τῶν τοιούτων πολιτειῶν.* » [La République où domine la classe moyenne et qui se rapproche de la démocratie plus que l'oligarchie, est le plus stable de tous les gouvernements.]

(5) Ceci est incontestable aujourd'hui, avec le développement économique de nos jours. Aristote, se plaçant au point de vue de

électorales les éloignent du scrutin. On ne saurait accuser la classe moyenne de laisser ainsi les autres faire le mal (1) ; elle est dans l'impossibilité matérielle et légale de le prévenir.

« Le devoir le plus pénible pour notre démocratie, et le plus urgent tout ensemble, c'est de se tempérer elle-même. Il faut qu'elle modère à tout prix des emportements qui parfois ont dépassé la mesure (2). » Le procédé électoral majoritaire est contraire à la modération, au « principe » de la démocratie.

§ III.

L'instabilité démocratique et le procédé électoral majoritaire.

« Le peuple, dit Montesquieu (3), a toujours trop d'action, ou trop peu. Quelquefois avec cent mille bras il renverse tout ; quelquefois avec cent mille pieds, il ne va que comme les insectes. » La démocratie, en d'autres termes, est portée à passer d'un excès à l'autre, de la révolution à la routine, et de la routine à la révolution. L'instabilité du gouvernement démocratique est un mal inévitable ; elle tient à la nature même

son temps, disait : « *Καὶ αἱ μεγάλαι πόλεις ἀστασιαστότεραι διὰ τὴν αὐτὴν αἰτίαν, ὅτι πολὺ τὸ μέσον.* » *Politique*, L. IV, c. IX, § 9. [Les grandes cités sont plus conservatrices pour la même cause, la prédominance de la classe moyenne.]

(1) « De toutes les manières de faire le mal, la plus fâcheuse, la plus inexcusable est celle qui consiste à laisser faire les autres, en s'abstenant », paroles de Frère-Orban, citées par M. Beernaert, Ch. des repr., séance du 30 mai 1893, *Annales parlementaires de Belgique*.

(2) Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques, 9e livraison), Paris, 1849, p. 97.

(3) *Esprit des lois*, L. II, ch. II (*Du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie*).

de la foule, du peuple, qui n'a que des opinions mobiles et changeantes (1). Les lois, dans un État populaire, sont « flottantes », d'après l'expression de Hobbes (2), « et agitées comme sur une mer au gré des ondes ». Ces changements brusques et subits dans l'opinion du peuple, si tant est qu'il en ait une, sont plus particulièrement visibles en France. Une mobilité extrême caractérise l'histoire des partis politiques en ce grand pays ; l'immense majorité du peuple français a été successivement, et souvent sans transition, monarchique, révolutionnaire, impérialiste, de nouveau monarchique, républicaine, etc., etc. (3). Le procédé électoral majoritaire porte ces inconvénients de la démocratie à leur plus haut degré. Il multiplie en quelque sorte la force et la vitesse de l'ébranlement donné. Il suffit aujourd'hui du déplacement d'un nombre plus ou moins infime de voix dans le corps électoral, pour produire un changement complet dans la composition de la

(1) « Nihil est incertius vulgo, nihil obscurius voluntate hominum, nihil fallacius ratione tota comitiorum. » Cicéron, *Pro Murena*, 17 ; Roscher, *Umrisse zur Naturlehre der Demokratie*, Leipzig, 1890, ch. VII, *Verfall der Demokratie und Mittel dagegen*, après avoir rappelé que la démocratie est portée « aux inconséquences », cite Dante, *Purgatioro*, *canto* 6, qui, dans son amère ironie contre la république de Florence signale avec beaucoup d'esprit l'instabilité de son gouvernement.

(2) « Sequitur ex his, ubi legum ferendarum potestas summa ad conventus tales defertur, leges instabiles esse, mutarique, non ad mutationem status rerum, neque ad mutationem animorum, sed prout major numerus hominum nunc ex hac, nunc ex hilla factione confluxerit ad curiam, ita ut leges ibi, tanquam super undas, huc illuc fluctuent. » Hobbes, *Elementa philosophica de cive*, c. X, *Specierum trium civitatis, quo ad incommoda singularum, comparatio*, § XIII. Comp. Puffendorf, *De officio hominis et civis secundum legem naturalem*, L. II, c. VIII, § VIII, V. ci-dessus, p. 437.

(3) Gustave Le Bon, *Psychologie des foules* (*bibliothèque de philosophie contemporaine*), 2e éd., Paris, 1896, p. 134 et s., § 2, *Les opinions mobiles des foules*.

représentation dite nationale (1). On peut poser en principe général, avec M. Fr. Giddings (2), que le gain ou la perte pour un parti politique pendant la durée de quatre ans ne peut excéder, sous des circonstances favorables, plus de 5 0/0 du vote total. Eh bien ! un changement de 5 0/0 dans le vote populaire se traduira presque toujours par un changement beaucoup plus considérable dans le corps législatif (3). Une toute petite « oscillation » dans la base se traduit par une énorme différence dans le corps législatif. On pourrait comparer cet état de choses, dû au procédé majoritaire, à deux lignes droites qu'on aurait inclinées un peu en sens contraire, et qu'on aurait prolongées ensuite ; la distance existant entre elles, minime au début, finirait par être énorme. Ces deux lignes peuvent, d'autre part, s'éloigner, mais rester toujours parallèles ; voilà l'effet de l'élection proportionnelle : les distances dans la Chambre resteraient toujours parallèles à celles du corps électoral. « Le scrutin de liste majoritaire, disait E. Pirmez en Belgique, fausse la balance électorale ; il en fait monter et descendre les plateaux par un

(1) Comp. sur ce point notre L. III, ch. II.

(2) Franklin Giddings, *The nature and conduct of political majorities*, *political science Quarterly*, t. VII (1892), p. 124. V. dans le *New-York Herald* (éd. de New-York) du 31 octobre 1898, avant les dernières élections du 8 novembre 1898, p. 4 des tableaux statistiques conjecturaux des prochaines élections sur la base des statistiques de 1895, *New-York country figures, Republicans Estimate Tammany's plurality on Basis of vote in* 1895.

(3) Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics*, *Annals of the American Academy of political and social science*, juillet 1898, p. 86 : « The percentage of increase of a party in Congress is, therefore, an exageration of the real national tendency. » Sur l'absence de toute espèce de rapports entre la composition des partis à la Chambre et les fluctuations de l'opinion publique, v. V. Miceli, *Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet*, *Revue du droit public*, septembre-octobre 1895, p. 203 et s.

gramme en excès, comme par un kilo (1). » Le procédé électoral ne fait pas qu'exagérer les oscillations populaires dans la représentation nationale ; il contribue aussi à rendre ces oscillations elles-mêmes plus fréquentes et plus considérables. Parmi les causes, en effet, qui expliquent les changements fréquents dans l'effectif des partis, il faut mettre au premier rang le « spoils system » (2), et l'inexécution des programmes politiques (3). Le procédé électoral majoritaire pousse les partis, comme nous avons vu, aux grandes promesses et à l'emploi de moyens inavouables en vue d'une victoire écrasante ; il est par là même contraire à la stabilité si nécessaire à la démocratie et si difficile à obtenir. Ces quelques électeurs, qui peuvent ainsi apporter des changements énormes dans la composition et la politique du corps législatif, appartiennent le plus souvent à cet élément flottant et neutre qui oscille comme un « roseau dans le vent » (4). « Dans l'état

(1) Cité dans la *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année (1893), p. 50.

(2) Les mécontents se rangent du côté adverse espérant plus de butin. V. Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics*, *Annals of the Amer. Acad. of pol. and soc. science*, juillet 1898, p. 95.

(3) Les partis promettent plus qu'ils ne peuvent exécuter ; les électeurs mécontents, et se croyant trompés par le parti au pouvoir, vont du côté de son adversaire, « sauf à retourner à l'ancien cercle ». Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics*, *loc. cit.*

(4) Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, p. 35. V. aussi von Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl*, Leipzig, 1885, p. 26. M. G. de Azcàrate, *El regimen parlamentario en la practica*, Madrid, 1885, ch. II, *el poder y los partidos*, montre l'influence démesurée de ces électeurs flottants. Si le gouvernement passe d'un parti à un autre, ce n'est pas « porque cambie el perronal de los miembros activos de cada uno de estos partidos, sino porque,segùn las circunstancias, *ese elemento neutro* se pone de parte de uno o de otro. » *Ib.*, p. 31. M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 78, voit dans cette possibilité pour une petite faction

actuel des choses, à qui appartient le gouvernement du pays ? à deux ou trois mille électeurs, qui ne sont certainement ni les meilleurs, ni les plus intelligents. Il y a, à droite et à gauche, deux grands corps d'armée, de force plus ou moins égale, composés d'excellents soldats, que rien ne ferait abandonner leur drapeau et qui le servent par dévouement et par conviction. Eh bien, ces deux corps d'armée ne comptent pas, ou presque pas. Au jour de la bataille, c'est comme s'ils n'existaient pas ! ce qui triomphe, ce qui décide, c'est un autre corps d'électeurs, *flottants ceux-là*, *sachant peu ce qu'ils veulent* et qui, trop souvent, se laissent dominer et conduire par leurs rancunes, par leurs passions ou, ce qui est pis encore, par leurs intérêts. Voilà les maîtres, et, suivant qu'ils se portent à droite ou à gauche, *le gouvernement du pays change* et son histoire prend une direction nouvelle. Est-il bon qu'il en soit ainsi ? Est-il bon que la majorité et le gouvernement dépendent exclusivement de combinaisons qu'il serait parfois si fâcheux d'analyser ? (1). »

Les plus grands intérêts nationaux sont ainsi à la merci de cet élément là qui se compose ordinairement de « ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre » (2). Les

de faire la balance entre deux grands partis le trait caractéristique du procédé majoritaire. Comp. Lubbock, *Representation*, London, Stereotyped edition, p. 14 et 32.

(1) *Séance du* 6 *mars* 1894, *élections pour les Chambres législatives, projet de loi, exposé des motifs. Documents parlementaires de Belgique. Session législative ordinaire de* 1893-1894. *Chambre des représentants, doc.*, 106, p. 180. Sur « l'action parfois décisive d'éléments flottants peu recommandables », V. le rapport de M. de Smet de Naeyer, *Documents parlementaires de Belgique, Ch. des repr., session* 1892-1893, p. 145.

(2) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI.

statistiques électorales de tous les pays nous montrent d'une façon incontestable comment le procédé majoritaire aboutit à des changements brusques dans la composition et la politique du corps législatif; ces changements ne correspondent nullement aux véritables « oscillations » du corps électoral. Aux élections de 1890 aux États-Unis, la majorité républicaine de trois voix à la Chambre des représentants, fut remplacée par une majorité démocratique de cent quarante-sept voix : un changement de 5 0/0 dans le vote total populaire (les républicains ayant perdu cette proportion et les démocrates n'ayant gagné que 1 0/0), produisit un déplacement de 45 0/0 environ dans la Chambre des représentants (1). La composition du Grand Conseil du canton de Genève, avant l'introduction de la représentation proportionnelle, montrait d'une façon évidente les exagérations du procédé majoritaire. En 1876, le Grand Conseil du canton de Genève se trouvait composé presque entièrement de députés radicaux (100 sur 104). En 1878, les électeurs ont nommé plus de 100 députés conservateurs ou libéraux. « En 1880, les radicaux l'emportent de nouveau sur toute la ligne. Il suffit d'un déplacement de deux à trois cents voix pour amener tous les deux ans un changement *complet* dans la députation ! » (2). On pourrait croire, en présence de

(1) Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 87 et p. 55-56. V. les statistiques rapportées ci-dessus, p. 381. En 1892 (53e Congrès) dans l'État d'Indiana 259.190 voix démocratiques élurent 11 représentants à la Chambre fédérale des représentants, 253.668 républicains n'en élurent que deux. En 1894 (54e Congrès) un changement relativement minime (238.371 dém., 284.447 rép.) accorda l'entière « délégation » de 13 représentants, aux républicains de l'Indiana. V. Commons, *op. cit.*, p 62.

(2) Ed. Gonin, *Représentation des minorités. Le scrutin de liste avec répartition proportionnelle*, Lausanne, 1881, p. 5. Comp. du même :

ces résultats, que les partis sont très mobiles en Suisse. Or, il n'en est rien ; M. Lawrence-Lowell nous le dit et les statistiques nous le prouvent (1). « En Suisse les conditions sont uniques. Les forces des différents partis sont, depuis longtemps, extraordinairement constantes et leurs fluctuations sont remarquablement lentes (2). » L'exemple des élections belges ou anglaises pourrait aussi être cité pour montrer par les faits combien le procédé électoral majoritaire risque de produire, ou produit en fait, des fluctuations exagérées dans ces pays classiques du gouvernement parlementaire (3).

Les élections en Suisse et la représentation proportionnelle, Lausanne, 1880, p. 5.

(1) V. notre L. IV sur la représentation proportionnelle dans le canton de Genève. Les partis démocratique (libéral-conservateur) et radical (y compris les socialistes) se balancent, et les changements populaires à chaque élection ne dépassent jamais 3-4 0/0. Depuis l'introduction de l'élection proportionnelle il n'y a à chaque élection (1892, 1895, 1898) qu'un déplacement de 4-5 voix au sein du Grand Conseil.

(2) Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics*, *Annals of the american Academy of political and social science*, juillet 1898, p. 79. L'éminent auteur attribue cette stabilité des partis suisses à plusieurs causes : la petitesse de l'État, des circonscriptions électorales, qui empêche « la formation d'une marée apercevable (flux et reflux) »; l'existence du referendum qui diminue l'importance des partis dans les élections. Comp. *Governments and parties*, t. II, p. 313, V. ci-dessus, p. 389.

(3) En 1884, la ville de Bruxelles avait à élire 16 députés et 8 sénateurs En juin, les 16 députés élus appartiennent à un même parti ; en juillet de la même année, les 8 sénateurs élus appartiennent à un autre parti (on sait que d'après l'article 53 de la constitution belge du 7 février 1831, alors en vigueur : « Les membres du Sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des représentants. » V. Dareste, *Const. modernes*, 2ᵉ éd., 1891, t. I, p. 75). Ce résultat des élections de 1884 à Bruxelles était dû à un déplacement de quelques centaines de voix. V. Naville, *La repr. pro-*

L'esprit de tradition et de suite, les mesures modérées et transactionnelles, qui assurent le progrès de la

portionnelle, séances et travaux de l'Acad. des sciences morales et politiques, t. 146 (1896). M. Smet de Naeyer, dans son rapport au nom de la commission sur la révision de l'art. 47 de la constitution, s'exprimait ainsi : « Nul ne conteste que bien des rouages de notre organisation politique sont susceptibles d'amélioration. La prépondérance des grands arrondissements et, notamment, le pouvoir attribué à une poignée d'électeurs de l'arrondissement de Bruxelles d'opérer un déplacement de 36 voix au sein de la Chambre des représentants ;..... ce sont là incontestablement, pour le fonctionnement de nos institutions parlementaires, des causes de faiblesse qu'il importe de faire disparaître et auxquelles l'application dans des limites rationnelles du principe de la représentation des minorités, apporterait un remède efficace. » *Documents parlementaires de Belgique*, Chambre des représentants, session 1892-1893, p. 145, n° 113. En 1886 (él. partielles), 17.047 cléricaux n'eurent que 17 députés, 17.997 libéraux en eurent 28; en 1888 (él. par.), 25.512 cléricaux obtinrent 44 députés ! 22.561 libéraux 2 seulement ; il aurait suffi de 550 voix pour changer *complètement* le résultat de l'élection, en faisant élire 32 libéraux au lieu de 32 cléricaux : « Il aurait donc suffi du changement de vote de 100 électeurs à Namur, 35 à Philippeville, 12 à Nivelles, 300 à Anvers et 100 à Bruxelles, soit de 550 électeurs en tout, pour faire élire, dans ces arrondissements, 32 députés libéraux au lieu de 32 députés catholiques et indépendants et substituer ainsi à la Chambre une majorité libérale de 6 voix à la majorité conservatrice actuelle de 58 voix ». M. Bergé, séance du 31 mai 1893. *Annales parlementaires de Belgique*, Chambre des représentants, p. 1556. Comp. ci-dessus, p. 399, les élections de 1884. Passons à l'Angleterre : Elections (contestées, V. ci-dessus, p. 20) de 1886 : 1.236.741 + 99.624 libéraux et home rulers (séparatistes), total : 1.336.365, élurent 194 (lib.Gladst.) + 85 (Home rulers irl.) = 279 députés ; 1.036.649 conservateurs + 379.823 libéraux-unionistes, total 1.416.472, majorité de 80.107 voix, élurent 318 (cons.) + 79 (un.) = 397 députés, majorité de 118. « Si bien qu'en déplaçant, dans l'ensemble du Royaume-Uni 40.056 voix, on produirait, au sein de la Chambre des communes, un changement qui représenterait 236 voix dans un vote ! » Franqueville, *Le parlement et le gouvernement britanniques*, 1887, t. II. p. 485. Sur l'influence de l'élément « neutre » (V. ci-dessus, p. 449 et 466) en Angleterre, V. G. de Azcàrate, *El regimen parlamentario en la practica*, Madrid, 1885, p. 31, ch. II, *El poder y los partidos*.

législation et la paix publique, ne sauraient être exigés d'un parlement élu d'après le système majoritaire. Ce procédé produit la domination arbitraire, alternative, et par là même violente (1), de majorités parlementaires énormes, ne correspondant nullement à des changements analogues dans le pays. La démocratie est ainsi trop souvent livrée au despotisme autoritaire des factions ou d'un tyran autocrate (2). M. E. Naville, dans un beau discours sur la *Patrie et les partis* (3), résumait ainsi le but de notre réforme : « Il s'agit de préserver la démocratie de ces luttes qui la déchirent, et de ces retours violents qui la jettent aux mains du despotisme. »

Une loi électorale qui n'accorde les députés qu'aux opinions dominantes dans la circonscription, engendre fatalement une opposition tranchée entre les différentes régions du pays (4). « La présence d'une sérieuse

(1) V. ci-dessus, p. 365 sur la domination alternative des factions.

(2) V. *The Works of John C. Calhoun*, vol. I, p. 40, 41, Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 46.

(3) E. Naville, *La Patrie et les partis, discours sur la réforme électorale, prononcé le 15 février* 1865, Genève, 1865, p. 36.

(4) Ceci est vrai,aussi bien appliqué à un grand pays, comme les États-Unis, l'Angleterre ou l'Italie, qu'à un petit État, comme la Belgique ou même le canton de Genève. Sur les États-Unis, v. ci-dessous, p. 469 et s. M. Lubbock, *Représentation*, stereotyped edition, p. 19-21, accuse, avec beaucoup de raison, le procédé majoritaire d'accentuer l'opposition entre l'Ecosse libérale et le sud-est de l'Angleterre qui est conservateur, ainsi que les tendances séparatistes de l'Irlande, et il conclut : « The geographical differentiation of political views tends to become more and more accentuated, and might, i think, constitute a real danger.» Le scrutin de liste majoritaire offrirait les mêmes dangers en Italie, V. Rossi, *Del voto limitato*, *Rivista di scienze sociali*, 1re année, 1882, p. 33 : « Col sistema dello scrutinio di lista assoluto si avrebbe il funesto spettacolo di vedere eletti ad esempio in Sardegna tutti deputati appartenenti al partito di sinistra, mentre nel Veneto la vittoria sarebbe per quelli di destra ; di guisa che i partiti diverrebbero affatto regionali, il concetto della unità poli-

minorité dans toute assemblée et la contradiction qui en résulte sont un préservatif nécessaire contre les entraînements de la passion et produisent cet esprit de modération qui est la plus grande force d'un parlement (1). » On a bien vu la contre-épreuve aux États-Unis, il y a plus de trente ans : La majorité était devenue si puissante dans les États du Sud que la minorité unioniste ne pouvait point servir la cause de l'Union ni empêcher la guerre de sécession. L'autorité fédérale était annihilée par les majorités locales séparatistes qui

tica ne andrebbe notevolmente scosso e le forti correnti della rappresentanza nazionale, per acrimonia e per spirito di opposizione e di preponderanza, agli interessi generali della nazione anteporrebbero quelli delle singole regioni che le fecero in massa trionfare. » M. Smet de Naeyer, en Belgique, dans son rapport à la Chambre des représentants sur la révision de l'article 47 de la constitution, signalait parmi les dangers et les vices du procédé majoritaire : « la prédominance respective des partis coïncidant avec nos divisions de races ». V. *Documents parlementaires de Belgique*, *Chambre des représentants*, session 1892-1893, p. 145. Comp. M. Goblet d'Alviella, *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session extraordinaire de 1892, doc. 19 : « Pour peu qu'on veuille réagir contre cette tendance à greffer fatalement sur nos divisions politiques, l'antagonisme de races, il faut assurer une représentation aux minorités libérales des provinces flamandes, comme aux minorités catholiques des provinces Wallonnes. » M. Morin, à Genève, présentait l'élection proportionnelle comme ayant « l'avantage de faire disparaître l'antagonisme de localité entre Carouge et Genève qui pourrait se perpétuer au détriment du pays ». *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 22. On voit par là combien est faible l'argument tiré de l'unité nationale que nos adversaires opposent à l'élection proportionnelle (V. Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft : Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, p. 39. V. notre L. III, ch. II, § I).

(1) *Exposé des motifs à l'appui du projet de loi sur l'élection des députés du Grand Conseil du canton de Neufchâtel*. V. *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session de 1892-1893, p. 33, doc. 6 : *Renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système électoral fonctionne.*

avaient étouffé les minorités (1). Le comité du Sénat des États-Unis chargé du rapport sur les propositions de représentation des minorités, en 1869, signalait les effets désastreux des élections majoritaires qui empêchèrent les minorités unionistes du Sud de prévenir la guerre civile (2). La minorité favorable à l'Union et à l'émancipation graduelle des esclaves n'eut aucune re-

(1) « Dans les États rebelles, la loi de la majorité était devenue si puissante qu'on put ne tenir aucun compte de la minorité unioniste qui voulait rester soumise au gouvernement des États-Unis. Sans rien perdre nominalement de ses attributions souveraines, l'autorité fédérale était réduite à l'impuissance par le pouvoir excessif des majorités locales. C'est ce dont on commence à voir l'inconvénient. » E. Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique, lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 123.

(2) « The absence of proportional representation in the States of the south when rebellion was plotted, and when open steps were taken to break the Union, was unfortunate, for it would have held the Union men of those States together, and would have given voice in the electoral colleges and in Congress. But they were fearfully overborne by the plurality rule of election, and were swept forward by the course of events into impotency or open hostility to our cause. By that rule they were shut out of the electoral colleges. *Dispersed, unorganized, unrepresented, without due voice and power, they could interpose no effectual resistance to secession and civil war.* » Rapport cité par Lubbock, *Representation*, ster. éd. London, p. 21. Comp. le discours de M. Simon Stern en faveur de la réforme électorale, à la Constituante de l'État de New-York, en mai 1867 (cité par E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd. Genève-Bâle, 1871, p. 42) : « Si l'Amérique avait possédé une représentation vraie, un système laissant le mouvement de l'opinion publique se manifester librement dans la composition des corps politiques, elle aurait évité peut-être l'effroyable secousse qui vient de la déchirer. Le nombre des députés anti-esclavagistes aurait grossi régulièrement, progressivement, comme une marée qui monte, et à laquelle on voit bien qu'on ne saurait résister. Les hommes du Sud auraient compris le sens du mouvement et fini par l'accepter ; mais notre système a pour essence de favoriser les secousses violentes et les brusques passages d'un extrême à un autre. » V. sur l'élection de Lincoln dans ses rapports avec la guerre de sécession ci-dessus, p. 416.

présentation, aucune influence dans les États du Sud; ceux-ci furent poussés par les esclavagistes à la rébellion ; on eut la guerre au lieu d'une transaction, d'un compromis, qui aurait été rendu possible grâce à la représentation proportionnelle. « Un compromis, se demande M. Commons (1), n'aurait-il pas été préférable à la guerre? Les nègres d'aujourd'hui n'auraient-ils pas été dans une situation meilleure ? » Il n'y a que par la conciliation des intérêts opposés qu'on pourrait éviter dans la démocratie ces révolutions et ces déchirements qui finissent par affaiblir « le respect des institutions, cet attachement aux lois et au gouvernement, sans lesquels il n'y a ni État, ni patrie » (2).

L'instabilité est un mal inhérent au gouvernement démocratique (3). « Il n'y a pas de gouvernement si sujet aux guerres civiles et aux agitations intestines que le démocratique ou populaire (4). » Le procédé électoral majoritaire porte ce mal et ces dangers à leur plus haut degré.

Plusieurs constitutions prennent des précautions contre ces dangers : ici, on organise un Sénat représentant les intérêts conservateurs et la tradition, là on établit le renouvellement partiel du corps législatif (5). Nous

(1) *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 179-180, v. ci-dessus, p. 369 sur les effets déplorables de l'émancipation brusque des esclaves et leur assimilation complète et immédiate aux citoyens.

(2) A. Hamilton dans *The Federalist*, n° LXII.

(3) V. A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (*Œuvres*, 6e éd., Paris, 1874), t. II, p. 142, ch. VII, *La tyrannie de la majorité*.

(4) Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. IV (*De la démocratie*).

(5) V. Esmein, *Dr. constit.*, p. 677. Les avantages du renouvellement partiel sont les suivants : « il assure dans une assemblée l'esprit de suite et la capacité professionnelle, et les traditions s'y conservent plus aisément. » M. Esmein, *op. cit.*, p. 679, considère, et ceci pour d'autres raisons, le renouvellement intégral comme le meilleur système pour la Chambre des députés.

croyons, avec Stuart Mill (1), que « le pouvoir réellement modérateur dans une constitution démocratique doit agir *dans* et *par* la Chambre démocratique ». L'élection proportionnelle pourrait remplacer avantageusement, sinon le Sénat, au moins le renouvellement partiel de la Chambre basse.

§ IV.

La démocratie, le gouvernement par les médiocrités, et le procédé électoral majoritaire.

Un bon système électoral doit favoriser l'élection des meilleurs et par là même contribuer à la formation d'une bonne législation. Le procédé majoritaire, véritable monopole, ne remplit nullement cette condition. « Eh ! ne connait-on pas les effets du monopole ? », s'écriait Sieyès (2), défendant il y a plus de cent ans, les droits de la majorité opprimée, devenue une majorité de privilégiés aujourd'hui ; « s'il décourage ceux qu'il écarte, ne sait-on pas qu'il rend moins habiles ceux qu'il favorise ? *Ne sait-on pas que tout ouvrage dont on éloigne la libre concurrence sera fait plus chèrement et plus mal* ? » Le procédé électoral majoritaire n'est qu'un système de monopole au profit de l'ignorance et de l'incapacité ; il fait prévaloir « ceux qui n'ont pas de volonté sur ceux qui veulent, comme ceux qui ne savent pas ce qu'ils décident, sur ceux qui le savent (3). »

(1) Le gouvernement représentatif, traduction Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 316.

(2) *Qu'est-ce que le Tiers-État* ? ch. I, éd. Morellet, Paris, 1822, p. 61. V. ci-dessus, p. 225 et s. sur la majorité et la minorité en 1789 et aujourd'hui.

(3) Sismonde de Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, Paris, MDCCCXXXVI, p. 52. M. Beaussire, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 372, voit dans

Comment veut-on, dès lors, avoir une représentation nationale composée de personnes compétentes sachant ce qu'elles veulent et poursuivant avec méthode la réalisation d'un programme politique et économique (1)?

On rend responsables le suffrage universel et la démocratie de résultats fâcheux qui ne sont dus, en grande partie, qu'à un mauvais procédé électoral (2). « La démocratie, disait Proudhon (3), fait appel à l'urne; l'urne est tout à la fois le niveau, la balance, le critérium de la démocratie. Avec l'urne électorale elle élimine les hommes; avec l'urne législative, elle élimine les idées. » Le peuple, la démocratie, n'a pas de volonté, il est incapable de vouloir, d'après M. Sumner Maine qui voit dans ce fait la plus grande difficulté que rencontre une démocratie (4). Ces critiques, qui peuvent être fondées en général, sont justes aujourd'hui, par la faute du procédé majoritaire. Ce n'est pas la vraie démocratie qui « est vouée aux médiocrités » (5); c'est cette

le caractère « vague, incertain et flottant » des majorités électorales une garantie d'indépendance pour le député.

(1) « Élue sans programme, elle sera impuissante le jour où elle essayera d'agir. » J.-P. Laffite, *La réforme électorale*; *La représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 20.

(2) « On signale les dangers du suffrage universel, sans voir que ces dangers viennent moins du principe lui-même que de la manière dont le principe est appliqué. » J.-P. Laffite, *Le suffrage universel et le régime parlementaire.*

(3) *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), ch. II, § 3: *La démocratie est l'ostracisme*, p. 55. « De même que la monarchie constitutionnelle, disait aussi cet esprit bizarre, *op. cit.*, p. 59, cherchant à s'entourer d'une aristocratie du talent et de la fortune, fait appel aux notabilités, *de même la démocratie, qui est l'inverse de ce système, compose son patriciat de médiocrités.* »

(4) Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 129-131 et 261-262.

(5) Schérer, *La démocratie et la France*, Paris, 1884, p. 50. Bodin écrivait, au XVI[e] siècle: « Il y a presque toujours eu ès democraties

fausse démocratie qui exige, pour qu'un citoyen soit élu député, une majorité électorale, lisez : une majorité d'ignorants le plus souvent, ou même une poignée de gens « n'ayant pas de volonté propre » (1). Qu'on suive les résultats des élections dans n'importe quel pays et nous sommes à peu près sûr qu'on sera forcé, la plupart du temps, de conclure avec Tite-Live : *Sed, ut plerumque fit, major pars meliorem vicit* (2). On ne croit plus aujourd'hui à la bonté des choix populaires (3).

de plus grands personnages en armes et en lois, et de plus grands orateurs, jurisconsultes, artisans, qu'il n'y a ès autres républiques où la faction de peu de seigneurs entre eux et la jalousie d'honneur d'un monarque empêche les sujets de rien attenter de grand. » *Les six livres de la République*, L. VI, ch. IV (*De la comparaison des trois républiques légitimes, c'est à sçavoir de l'État populaire, aristocratique et royal et que la puissance royale est la meilleure*). Le jugement de Bodin n'est pas toujours, tant s'en faut, exact ; « la démocratie c'est l'envie », disait Proudhon. V. aussi A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (*Œuvres*, 6ᵉ éd., Paris, 1874), t. II, p. 47-48 : « Les institutions démocratiques développent à un très haut degré le sentiment de l'envie dans le cœur humain .....elles réveillent et flattent la passion de l'égalité sans pouvoir jamais la satisfaire. » Il est peut-être vrai que la somme totale de lumières et de capacités est plus grande dans la France d'aujourd'hui que dans celle d'autrefois ; « mais il n'en est pas moins certain que les affaires du pays sont conduites aujourd'hui par des hommes moindres. » Schérer, *op. cit.*, p. 48.

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI. V. ci-dessus, p. 449. sur la funeste influence de cet élément corrompu, ou tout au moins « neutre ».

(2) Tite-Live, *Hist.*, L. XXI, IV.

(3) On connaît ce passage de Montesquieu, *Esprit des lois*, L. II, ch. II : « Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité..... Si l'on pouvoit douter de la capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite, il n'y auroit qu'à jeter les yeux sur cette suite continuelle de choix étonnants que firent les Athéniens et les Romains ; ce qu'on n'attribuera pas sans doute au hasard. » Aristophane est mieux placé que Montesquieu pour nous donner des renseignements sur les choix « étonnants » que firent les Athéniens : « Τῶν πολιτῶν θ' οὓς μὲν ἴσμεν εὐγενεῖς

On signale partout l'abaissement du niveau parlemen-

καὶ σώφρονας ἄνδρας ὄντας καὶ δικαίους καὶ καλούς τε κἀγαθούς... προσελοῦμεν... τοῖς δὲ πονηροῖς κἀκ πονηρῶν εἰς ἅπαντα χρώμεθα... ἀλλὰ καὶ νῦν, ὠνόητοι, μεταβαλόντες τοὺς τρόπους, χρῆσθε τοῖς χρηστοῖσιν αὖθις · καὶ κατορθώσασι γὰρ εὔλογον · κἄν τι σφαλῆτ', ἐξ ἀξίου γοῦν τοῦ ξύλου, ἤν τι καὶ πάσχητε, πάσχειν τοῖς σοφοῖς δοκήσετε. » Grenouilles, v. 727-737. [Le chœur : Nous repoussons les citoyens que nous savons bien nés, modérés, justes, braves et honnêtes ; et nous n'employons partout que les mauvais, nés de mauvais. Insensés, changez enfin de conduite ; employez de nouveau les hommes honnêtes ; si vous réussissez, ce ne sera que justice ; si vous échouez, les sages vous loueront au moins, d'être tombés avec honneur.] Les Athéniens n'ont pas changé de conduite, Montesquieu, plus de deux mille ans après, les louent quand même ! Comp. *βάτραχοι* (les Grenouilles), v. 1452-1456 : « ΑΙΣ. *τὴν πόλιν νῦν μοι φράσον πρῶτον, τίσι χρῆται · πότερα τοῖς χρηστοῖς* ; ΔΙΟ. *πόθεν ; μισεῖ κάκιστα, τοῖς πονηροῖς δ'ἥδεται* ». [Eschyle : Dis-moi d'abord qui la République emploie. Sont-ce les hommes honnêtes? Bacchus : Comment? elle les a en horreur, elle n'aime que les méchants]. Comp. v. 1446-1448 : « ΕΥΡ. *εἰ τῶν πολιτῶν οἷσι νῦν πιστεύομεν, τούτοις ἀπιστήσαιμεν, οἷς δ'οὐ χρώμεθα, τούτοισι χρησαίμεσθα, σωθείημεν ἄν* ». [Euripide : Si nous nous défions des citoyens en qui nous avons maintenant confiance, et si nous employons ceux que nous repoussons, nous serons sauvés.] Rousseau, au XVIII[e] siècle, comme Montesquieu, commettait la même erreur : « Un défaut essentiel et inévitable, qui mettra toujours le gouvernement monarchique au-dessus du républicain, est que dans celui-ci la voix publique n'élève presque jamais aux premières places que des hommes éclairés et capables, qui les remplissent avec honneur ; au lieu que ceux qui parviennent dans les monarchies ne sont le plus souvent que de petits brouillons, de petits fripons, de petits intrigants..... Le peuple se trompe bien moins sur ce choix que le prince ; et un homme d'un vrai mérite est presque aussi rare dans le ministère qu'un sot à la tête d'un gouvernement républicain. » *Contrat social*, L. III, ch. VI (*De la monarchie*). Les théoriciens du XVI[e] siècle, comme Bodin (v. *suprà*, p. 472, note 5), ou ceux du XVIII[e], comme Montesquieu et Rousseau, ne pouvaient pas porter un jugement exact sur ce point ; ils n'avaient pas de démocraties sous leurs yeux. Après le témoignage d'Aristophane par rapport à la démocratie athénienne, voyons le jugement des publicistes modernes sur cette question (la prétendue capacité du peuple, de la majorité, de faire de bons choix). V. au commencement du XIX[e] siècle, les opinions opposées de Story, *Commentaries*, t. I, p.446 (opinion de Montesquieu) et Kent, *Commen-*

taire (1). Les Chambres législatives deviennent de plus

taries, etc., I, 272 ; A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (*Œuvres*, 6e éd., Paris, 1874), t. II, p. 49 : « les instincts naturels de la démocratie portent le peuple à écarter les hommes distingués du pouvoir ». Comp. Bluntschli, *Wahlrecht und Wählbarkeit* dans son *Staatswörterbuch*. M. Hilty, qui, on le sait, n'a aucune espèce de sympathie pour la représentation proportionnelle, avoue que, « Es gibt auch in unseren heutigen Republiken eine Art von Ostrazismus, durch welchen die Bevölkerungen oft die allerbesten Männer beseitigen, bloss weil sie ihnen unbequem sind. » Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft* : *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, 1892, p. 38. Sur la *fiction* démocratique suivant laquelle ceux qui ont la majorité des voix sont considérés comme bons et valables, v. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl* ; *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, de Schmoller, 1893, II, p. 35 et s. Sur l'incapacité du nombre de juger ou de choisir, v. P. Lacombe, *Questions pratiques, le vote libre, revue de métaphysique et de morale*, novembre 1898, p. 780. Comp. sur cette question E. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement* (*Bibl. d'histoire contemporaine*), Paris, 1895, p. 159 et s.

(1) V. sur la Chambre des représentants des États-Unis et les législatures particulières, Michel Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, 4e éd., Paris, 1837, Lettre XVIII, t. I, p. 288 (différence avec le Sénat) ; A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, *Œuvres*, 6e éd., Paris, 1874, t. II, p. 54. La Chambre des représentants est une aristocratie à rebours, une « aristocratie » des pires, une *Kakistokratie* (κάκιστος = le pire) ; v. ce terme dans *The North american Review*, février 1883, p. 128. Comp. duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1889, t. I, p. 262 : « Au lieu du consolant tableau d'une démocratie perfectionnée prenant pour chefs *les meilleurs parmi les bons* », nous voyons en Amérique, « le scrutin populaire s'oubliant parfois jusqu'à choisir *les pires parmi les mauvais*. » Comp. Ahrens, *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, 6e éd., Leipzig, 1868, t. II, p. 399 : « La Chambre des représentants aux États-Unis n'est pas une représentation digne de ce pays. » Sur les législatures particulières, V. surtout Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd. Milano, 1880, p. 83-88, Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 8, Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, 25e vol. (1898), p. 446. V. sur la nécessité de choisir des hommes honnêtes le *New-York Herald* (éd. de New-York), 7 novembre 1898, p. 5. Nous trouvons la même chose en Angleterre. Dans

en plus « l'incarnation de l'incapacité ainsi que de la mauvaise volonté, et sous le rapport législatif et sous le rapport politique », ainsi qu'aiment à le rappeler les

une réunion publique, tenue à Londres le 21 mars 1868, M. Simon Sterne, de New-York, disait aux anglais : « Votre Chambre des communes est un objet d'admiration et d'envie pour nombre d'américains. Vous êtes conduits par le mouvement de la société moderne à étendre le droit de suffrage. Si vous étendez le droit de suffrage sans réformer le principe des élections... si vous multipliez les électeurs en gardant le système de la majorité, vous prendrez la voie de l'Amérique, et vous verrez votre législature privée peu à peu de la partie la plus cultivée et la plus intelligente de la nation. » cité par E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2[e] éd., Genève et Bâle, 1871, p. 148. Comp. *Speech of John Stuart Mill*, etc., 2[e] éd., London, 1867. Les prévisions de M. Sterne se sont réalisées ; le parlement élu en 1868, écrivait M. Esquiros, *Les élections de 1868 en Angleterre*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 déc. 1868 : « est remarquable par son insignifiance ». Ce ne sont pas les hommes qui manquent aux anglais, c'est une bonne loi électorale ; « J'admire la Suède, dit milord, si tous les trois ans elle peut envoyer à sa diète des représentants dignes des fonctions augustes dont ils sont chargés ; ce que je sais bien, c'est que l'Angleterre ne jouit pas du même bonheur... Ce ne sont pas les hommes, répartit notre philosophe, *ce sont les lois qui vous manquent de même qu'à nous.* » *De la législation, ou principes des loix*, par l'abbé de Mably (*collection complète des œuvres de l'abbé de Mably*, Paris, an III, t. IX, p. 210-211). On pourrait faire la même réponse aujourd'hui. L'introduction du suffrage universel (plural) majoritaire en Belgique en 1893 eut pour résultat immédiat l'échec de tous les hommes éminents qui faisaient honneur au parlement belge. V. Nyssens, *Réforme sociale*, 1[er] juillet 1895. « Je ne dirai pas que nous vivons actuellement sous le régime des médiocrités, » disait M. Wiener au conseil provincial du Brabant, dans sa séance du 3 juillet 1895 V. *Revue mensuelle* de Bruxelles, juillet-sept. 1895 (XIV[e] année), p. 116, « mais je dirai qu'avec le système en vigueur, il est profondément regrettable de voir toutes les têtes de parti, qu'elles s'appellent Janson, Nothomb, Frère-Orban, ou Bara, de voir ces hommes, qui sont l'honneur du pays tout entier, renversés par des compétiteurs que l'on peut classer trop souvent dans le groupe des médiocrités. » « Si nous avions eu la représentation proportionnelle », disait aussi M. Lorand à la Chambre des représentants de Belgique, deux mois après, le 26 août 1895, *Annales parlementaires*

adversaires du gouvernement représentatif (1). Le mal est si profond qu'on voit dans les pays où la fausse démocratie, due au procédé majoritaire, offre de très grands dangers, les prédicateurs prêcher dans les églises sur la nécessité de n'élire que de bons citoyens pour remplir les fonctions publiques dignement et honnêtement (2). Accorder tout à la majorité, c'est le plus souvent n'accorder rien à la vertu. La raison en est bien simple : οἱ πλεῖστοι κακοί, disait le sage grec, la plupart des gens sont mauvais ; εὐγένεια καὶ ἀρετὴ ἐν ὀλίγοις, τἀναντία δ' ἐν πλείοσιν, la noblesse et la vertu n'existent que chez le petit nom-

de Belgique, *Chambre des représentants*, p. 2860, « l'honorable M. Wœste, dès la rentrée d'octobre, aurait pu reprendre cette place où nous, ses adversaires proportionnalistes, nous désirons qu'il se trouve toujours parce que nous voulons que nos adversaires, comme nos amis, y aient toujours leur place assurée, et que le parlement belge ne se voit plus exposé à être privé de leurs lumières et de leur expérience qu'ils s'appellent Wœste ou Feron, Janson ou Frère-Orban, Bara, Graux ou Nothomb. » Il faut à tout prix empêcher que les conseils élus descendent, par une pente fatale, « au-dessous du niveau moyen des populations qu'ils sont censés représenter. » E. Naville, *La démocratie représentative*, Genève-Paris, 1881, p. 8, et *séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 358.

(1) Rittinghausen, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, nouvelle édition, Bruxelles, p. 34.

(2) V. le sermon du Rev. dr. David G. Wylie dans la *Scot Presbyterian Church*, avant les dernières élections, rapporté dans le *New-York Herald* du 7 novembre 1898 (éd. de New-York), p. 5 (*vote only for Good men*) : « I plead for good men and good government because the fair name of our city and State demands it. Civil officers stand for city and commonwealth. If we have pure true unright men in office, that will reflect credit upon us. If officers fearlessly and impartially execute our laws the city and state will have a good name. Bad men always bring disgrace and loss. We should scrutinize the list of candidates and give our vote for no man unless he possess a good character, a clean record and manly independence. *God will hold us responsible for the work of this week.* The hour has come when we may show our loyalty to home, Commonwealth and the nation. »

bre, et les qualités contraires chez la majorité ; nous rappelle le philosophe politique (1). « La vertu fut toujours en minorité sur la terre », s'écriait « l'incorruptible » Robespierre (2). L'élection n'est, en théorie, qu'un acte de confiance, « le prix de la vertu et des talents » (3) ; mais, en fait, le jury chargé par la loi d'accorder cette récompense suprême aux bons citoyens n'est composé le plus souvent, que de juges médiocres et sans vertu. Eux seuls forment la majorité ; ils attribuent le prix, nous ne parlons qu'en général, à des gens formés à leur image. Voilà pourquoi les bons citoyens finissent par *fuir* le pouvoir (4).

Le procédé électoral majoritaire, étant contraire à la récompense de la vertu, forme un obstacle à l'amélioration des citoyens. Il faut prendre l'homme tel qu'il est ; qu'on se rappelle, dès lors ce que disait Périclès : « Là où les plus belles récompenses sont offertes à la vertu, là aussi se trouvent les meilleurs citoyens (5). »

(1) Aristote, *Politique*, L. V, c. I, § 8, V. cependant *suprà*, p. 234.

(2) Convention, séance du 28 décembre 1792, V. *Moniteur universel* du 30 décembre 1792 et Buchez et Roux, *Hist. parlem. de la Rév. fr.*, Paris, 1835, t. XXII, p. 122, V. *suprà*, p. 291.

(3) Chapelier à la Constituante, V. *Moniteur universel* du 17-18 novembre 1789.

(4) « Ἐπεὶ κινδυνεύει, πόλις ἀνδρῶν ἀγαθῶν εἰ γένοιτο, περιμάχητον ἂν εἶναι τὸ μὴ ἄρχειν ὥσπερ νυνὶ τὸ ἄρχειν. » Platon, *République*, I, XIX, p. 347 [il est probable que si l'État n'était composé que de gens honnêtes, on éviterait soigneusement le pouvoir, comme on le cherche aujourd'hui]. M. le professeur Saripolos, *πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου* (*Traité de droit constitutionnel*, en grec), Athènes, 1874, 2e éd., t. II, p. 205, dit, en exposant les avantages de la représentation proportionnelle : « Ce sont ceux qui *fuient* le pouvoir qui seront appelés à la grande œuvre du législateur, bien plus que ceux qui le cherchent dans leur propre intérêt. » Nous croyons que l'élection proportionnelle aurait pour effet de pousser les citoyens vers la participation au pouvoir ; ce qui est, somme toute, leur devoir strict.

(5) » Ἆθλα γὰρ οἷς κεῖται ἀρετῆς μέγιστα τοῖς δὲ καὶ ἄνδρες ἄριστοι πολι-

Accorder tout à la majorité, c'est le plus souvent accorder tout à l'ignorance, à l'égoïsme, à la routine, à l'erreur (1). C'est cette majorité qui élit ceux qui sont chargés d'exercer « la faculté de vouloir qui appartient à la nation » (2). Il est tout naturel, dès lors, que ces derniers ne sachent, la plupart du temps, ni ce qu'ils veulent, ni ce que veut la nation.

Ce n'est pas seulement la minorité instruite et éclairée qui est empêchée par le procédé majoritaire d'élire des hommes capables (3) ; c'est le parti de la majorité, lui-même, qui est obligé, par ce procédé électoral vraiment défectueux, de présenter des candidats médiocres et obscurs. « Généralement parlant, le choix de la majorité est déterminé par cette fraction du corps

τεύουσι. » Thucydide, L. II, XLVI [oraison funèbre prononcée par Périclès]. Comp. Mably, *De la législation, ou principes des Loix* (*Œuvres complètes*, Paris, an III, t. IX, p. 217) : « Que les citoyens regardent les magistratures comme la plus haute récompense du mérite, *et qu'ils soient sûrs de les obtenir en se distinguant par leurs vertus et leurs talents. Si les lois sont parvenues à établir cette manière de penser, vous avez excité une émulation générale, vous aurez de grands magistrats*, et les citoyens qui aspirent aux honneurs de la République empêcheront que ceux qui y sont parvenus ne se négligent ou ne s'égarent. »

(1) V. Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain, première série, politique* (éd. Paris, 1873), p. 68-69. Comp. Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, Paris, 1836, p. 52.

(2) Mirabeau, à la Constituante, septembre 1789. V. Buchez et Roux, *Hist. parlem. de la Rév. fran.*, t. II, p. 382.

(3) V. *suprà*, p. 456 et s. sur l'exclusion de la classe moyenne. Or, d'après Aristote : « *Σημεῖον δὲ δεῖ νομίζειν καὶ τὸ τοὺς βελτίους νομοθέτας εἶναι τῶν μέσων πολιτῶν. Σόλων τε γὰρ ἦν τούτων · δηλοῖ δ'ἐκ τῆς ποιήσεως · καὶ Λυκοῦργος · οὐ γὰρ ἦν βασιλεὺς · καὶ Χαρώνδας, καὶ σχεδὸν οἱ πλεῖστοι τῶν ἄλλων.* » *Politique*, L. IV, c. IX, § 10. [Il faut ajouter comme preuve nouvelle, que les meilleurs législateurs sont sortis de la classe moyenne. Solon en faisait partie, ses vers l'attestent ; Lycurgue également, car il n'était pas roi (*βασιλεὺς* à Sparte) ; Charondas, et à peu près la plupart des autres.]

électoral qui est la plus timide, la plus bornée et la plus remplie de préjugés, ou bien la plus obstinément attachée à l'intérêt exclusif de la classe (1). » Le parti de la majorité est ainsi réduit à la nécessité de ne prendre ses candidats que « dans ce que cette majorité a de moindre ou de pire ». On le voit bien aux États-Unis, où aucun parti n'ose présenter comme candidats à la présidence les plus éminents parmi ses adeptes ; il faut former une majorité, et l'on sait très bien que les supériorités attirent l'envie ou la défiance dans une démocratie, et font des mécontents (2). On recourt aux médiocrités qui ne choquent qu'une infime minorité de bons citoyens (3). On voit donc que l'exclusion de la minorité nuit à la majorité elle-même qu'elle rend « moins habile » (4) dans l'œuvre si difficile du gouver-

(1) Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 178. Comp. son discours à la Chambre des communes (*Speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May 29 th 1867, 2e éd., London, 1867, p. 10). V. *suprà*, p. 449 sur le rôle de cet élément « neutre ».

(2) « *Μέχρι γὰρ τοῦδε ἀνεκτοὶ οἱ ἔπαινοί εἰσι περὶ ἑτέρων λεγόμενοι, ἐς ὅσον ἂν καὶ αὐτὸς ἕκαστος οἴηται ἱκανὸς εἶναι δρᾶσαί τι ὧν ἤκουσε · τῷ δ'ὑπερβάλλοντι αὐτῶν φθονοῦντες, ἤδη καὶ ἀπιστοῦσιν.* » Thucydide, L. II, LV (paroles de Périclès) [on ne supporte guère l'éloge donné à autrui qu'autant qu'on se croit capable de faire personnellement quelque chose de semblable ; ce qui s'élève plus haut rencontre aussitôt *envie et défiance*].

(3) « The cowardise of modern political parties is best indicated by the fact that no party in the United States dares, in modern days, ever present its strongest man for the presidency, because, having been long in the public eye, he is sure to have offended a great number of voters whose adhesion is necessary to make a majority. » S. Sterne, *Representation* dans *Cyclopœdia of political science*, edited by John Lalor, New-York, t. III (1895), p. 593. Comp. Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif*, tr. fr. par Dupont-White, 3e éd., 1877, p. 177.

(4) V. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État* ? ch. I, éd. Morellet, Paris, 1822, p. 61. V. *suprà*, p. 471.

nement et de la législation. Tout le monde reconnaît la nécessité d'une opposition dans les assemblées délibérantes et législatives (1) ; la présence de ses ennemis oblige à s'améliorer ; c'est d'eux le plus souvent, toujours peut-être, et non pas de ses amis, qu'on apprend ses défauts ou ses fautes (2).

La minorité empêchée d'élire, la majorité portée, obligée presque, à mal choisir ; voilà les causes qui tendent à faire de la démocratie le gouvernement *des pires*, alors qu'elle pourrait être le gouvernement *des meilleurs* (3). Le gouvernement représentatif, au lieu d'être une grande institution d'éducation nationale, risque fort

(1) V. Ganilh, *Du pouvoir et de l'opposition dans la société civile*, Paris, 1824. Comp. Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, 1868), p. 19 : « L'opposition, disait M. Barrot, est le condiment de la liberté, l'opposition, répondait M. Guizot, est la garantie de la constitution, l'opposition, ajouterai-je, est le premier de nos droits, le plus saint de nos devoirs. » M. Bertauld disait tout le contraire, à l'Assemblée nationale dans sa séance du 19 juin 1874 (V. *Journ. off.*, 20 juin 1874) : « Je ne crois pas qu'on ait jamais vu dans nos Chambres, quand il n'y a pas eu de pression, un grand péril se produire par le défaut absolu d'opposition et d'opposants. » A cela nous opposons Bertauld, *La liberté civile, nouvelle étude critique sur les publicistes contemporains*, Paris, 1864, p. 34 : « Le gouvernement des majorités implique le droit de discussion, parce que les majorités ne rallient leurs éléments, ne se conservent qu'en discutant... La discussion pour les majorités n'est pas seulement un moyen défensif. Pour elles aussi, pour elles surtout, c'est la vie. » *Oportet hæreses esse*, en effet, V. A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 249.

(2) V. Buchez, ancien président de l'Assemblée Constituante de 1848, *Traité de politique et de science sociale*, publié par L. Cerise et A. Ott, Paris, 1866, t. II, p. 412.

(3) « La démocratie peut aujourd'hui, *par la pratique intelligente du système de l'élection*, devenir le gouvernement des meilleurs. » Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques*, 9e *livraison*), Paris, 1849, p. 18. V. sur cette question, Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 590.

de dégénérer en élément corrupteur de la nation. N'oublions pas l'observation profonde de l'abbé de Mably : Les vices de ceux qui gouvernent ne manquent jamais de se communiquer à ceux qui sont gouvernés (1). » Avons-nous besoin de rappeler que, *in optimorum consiliis posita est civitatum salus* (2) ?

Nous croyons avoir montré que le procédé électoral majoritaire est, de quelque côté qu'on l'examine, contraire au « principe » de la démocratie qui est *la vertu*. Nous avons vu aussi que ce même procédé est contraire à la « nature » de la démocratie, qui est le gouvernement *de tous* par *tous*, fondé sur l'égalité. « Si le suffrage universel (majoritaire) n'atteint pas ce but, s'il manque à protéger le pauvre contre l'oppression du riche ou le riche contre la destruction du pauvre, il peut être considéré comme ayant fait *banqueroute*, et il faut adopter sans hésiter un autre système de représentation (3). » Il ne s'agit pas d'écarter les principes de la démocratie ; ce que nous voulons c'est combattre les maux et les dangers de la *fausse* démocratie par l'application des principes de la *vraie* démocratie (4).

(1) *De la législation, ou principes des Loix* (*Œuvres complètes de l'abbé de Mably*, Paris, an III, t. IX, p. 215).

(2) « Quod si liber populus deliget quibus se committat ; deligetque, si modo salvus esse vult, optimum quemque ; certe in optimorum consiliis posita est civitatum salus. » Cic., *De republica*, L. I, XXXIV. V. aussi Condorcet, *Fragment sur les élections* (*Œuvres complètes de Condorcet*, éd. Garat et Cabanis, an IX, t. XVIII, p. 29) : « Dans une société libre et fondée sur l'égalité, la prospérité publique, la sûreté de l'État, la conservation même des principes de cette société dépendent de la bonté des choix populaires. »

(3) Paroles prononcées, il y a deux ans, par le juge Brown, de la Cour suprême des États-Unis, devant la faculté de droit de l'Université de Yale. V. la *Revue mensuelle* de Bruxelles (*Assoc. réformiste belge*), janvier-avril 1897 (16e année), p. 27.

(4) « Those who are anxious for safeguards against the evils they

Nous essayerons, après cette critique négative, de montrer dans la suite de cette étude, que l'élection proportionnelle seule est conforme à la nature aussi bien qu'au principe de la démocratie.

expect from democracy should not neglect the safeguard which isto be found in the principles of democracy itself. It is not only the best safeguard but the surest and most lasting; because *it combats the evils and dangers of false democracy by means of the true*, and because every democrat who understands his own principles must see and feel its strict and impartial justice. » *Personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May 29th 1867, 2e éd., London, 1867, p. 16. Comp. son *Gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, 3e éd., ch. VII, *De la vraie et de la fausse démocratie, de la représentation de tous et de la représentation de la majorité seulement*.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Hte-Marne).

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR, 14, RUE SOUFFLOT, PARIS.

COURS
DE
DROIT CIVIL FRANÇAIS

PAR **Ch. BEUDANT**
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS, DOYEN HONORAIRE

Publié par son Fils

Robert BEUDANT
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

MODE DE PUBLICATION

L'ensemble de l'ouvrage formera 11 volumes au moins, format in-8, et sera publié par traités séparés, comme suit :

I. — Introduction. Explication du titre préliminaire du Code civil. 1 vol. in-8 (*en vente*). L'état et la capacité des personnes. 2 vol. (*en vente*).

II. — La classification des droits, la propriété et ses démembrements. 1 vol. (*en préparation*).

III. — Les successions *ab intestat*, les donations entre vifs et les testaments. 2 vol.

IV. — Les obligations, les contrats en général, la vente, le louage et les petits contrats. 2 vol.

V. — Le contrat de mariage et les régimes matrimoniaux. 1 vol.

VI. — Les sûretés personnelles et réelles. 2 vol. (*sous presse*).

Chaque traité se vend séparément au prix de 8 fr. le volume. L'introduction et l'explication du titre préliminaire font l'objet d'un petit volume à part, annexé à *l'Etat et la capacité des personnes*. Ces 3 vol. in-8 brochés ensemble, prix 16 francs.

Les souscriptions à l'ouvrage complet sont reçues au prix de 80 fr.

Au cas où la publication dépasserait 11 volumes, les souscripteurs recevraient les volumes complémentaires sans augmentation de prix.

Paiement partiel, au fur et à mesure de la livraison par traités séparés.

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Haute-Marne).

